

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada, independiente de la administración pública y de las empresas que mayoritariamente la financian. Se constituyó, bajo la Presidencia de Honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias, el 27 de diciembre de 2001, para servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España.

El Instituto se define como una institución apartidista aunque no neutral, que mediante aproximaciones y métodos científicos multidisciplinares trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global, con vocación prospectiva, y con el fin de generar propuestas políticas y sociales que puedan ser aplicadas en la práctica.

Los Informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

© 2005. Fundación Real Instituto Elcano
de Estudios Internacionales y Estratégicos

Diseño y maquetación: Distinctum, S.L. y
Quinteral Servicios Gráficos, S.L.
Impresión: Quinteral Servicios Gráficos, S.L.
Deposito legal: M-11810-2005
ISBN: 1698-885X
Ejemplar gratuito. Prohibida la venta.

Construir Europa desde España:

Los nuevos desafíos de la política europea

Coordinadores:
Charles Powell,
Subdirector de Investigación y Análisis

José Ignacio Torreblanca,
Investigador Principal, Europa

Alicia Sorroza,
Ayudante de Investigación

Real Instituto Elcano

Agradecimientos

Este Informe no habría sido posible sin el trabajo dedicado y el apoyo de muchas personas. En primer lugar, de los investigadores y colaboradores que se mencionan en la Nota Metodológica final. Sus trabajos, pero también sus comentarios y sugerencias, han resultado fundamentales para orientar nuestro trabajo y, también, las recomendaciones con las que cerramos este Informe. Asimismo, quisiéramos destacar la generosidad y el tiempo dedicado a este proyecto por José Antonio Herce, Pedro Méndez de Vigo y Camilo Villarino.

Igualmente, nos gustaría agradecer a los miembros del Consejo Científico del Real Instituto Elcano y del Grupo de Trabajo "Una nueva Política Española para la Unión Europea" las aportaciones y sugerencias que nos han trasladado con ocasión de las reuniones de trabajo mantenidas en las fases iniciales y finales del diseño de este Informe y, posteriormente, de la presentación de sus resultados. En el mismo sentido, nuestros análisis acerca de los desafíos que enfrenta la política europea de España se han nutrido de los trabajos y análisis que, a lo largo de todo el año 2004 y 2005, ha venido encargando y publicando el Área de Europa del Real Instituto Elcano. Todos ellos aparecen debidamente citados en el Anexo correspondiente.

También, nos gustaría expresar nuestro agradecimiento al resto de los Investigadores del Real Instituto Elcano, así como el magnífico apoyo técnico del que hemos disfrutado. Para concluir, nos gustaría agradecer a Marisa Figueroa su ayuda con la coordinación del Grupo de Trabajo así como su inestimable concurso para el funcionamiento del Área de Europa del Real Instituto Elcano y a Miguel de Avendaño su paciente corrección del texto.

Informe ejecutivo

1. Introducción	15
2. Estado de la cuestión	25
España y Europa: dos caras de un mismo proyecto	
2.1. Las bases del europeísmo en España	28
2.2. La erosión del consenso en política europea	32
Primer ámbito de divergencia: elites y los ciudadanos	33
Segundo ámbito de divergencia: eje ideológico izquierda-derecha	34
Tercer ámbito de divergencia: la cuestión territorial	35
3. Análisis	
Dilemas y desafíos de la política europea de España	39
3.1. En el ámbito político-institucional:	40
Primero: el (inacabado) diseño institucional de la Unión	40
Segundo: pérdida de poder del Consejo y auge del Parlamento Europeo	43
Tercero: el poder de España en la Unión ampliada	45
Cuarto: la identidad y valor de España en la Unión ampliada	48
Quinto: pérdida de autonomía gubernamental	52
3.2. En el ámbito económico y presupuestario	54
Primero: la convergencia de España con la Unión	54
Segundo: la posición económica de España en la Unión ampliada	58
Tercero: problemas estructurales que condicionan la política europea de España	61
Cuarto: la <i>tijera</i> presupuestaria	63
Quinto: el presupuesto europeo	67
3.3. En el ámbito exterior y de seguridad	70
Primero: un nuevo modelo de seguridad ante un nuevo contexto estratégico	70
Segundo: la política exterior española y la PESC	72
Tercero: España y la política Europea de Seguridad y Defensa	74
Cuarto: el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: la nueva frontera de integración	77
Quinto: opinión pública y seguridad y defensa	79
4. Conclusiones	83
La necesidad de cambiar de modelo	
4.1. Los nuevos desafíos de la política europea	84
4.2. El modelo que se agota	87
4.3. El modelo que emerge	89
5. Recomendaciones	95
Facilitar el cambio de modelo	
1. Ante la fragilidad del proceso constitucional europeo	98
2. Ante la erosión del tradicional consenso europeo en España	102
3. Ante los problemas estructurales de la economía española	107
4. Ante el escenario de recorte de fondos	111
5. Ante las vulnerabilidades de la seguridad europea y española	115
6. Ante la insuficiente adaptación de la política de seguridad de España al nuevo contexto estratégico	119

6. Anexos	123
Índice de Gráficos y Tablas	
7. Nota Metodología	125

Informe ejecutivo

La Unión Europea y España se encuentran en una encrucijada, y su futuro desarrollo dependerá en buena medida de las respuestas que se ofrezcan a los grandes retos a los que se deberá hacer frente en los próximos años. Este Informe del Real Instituto Elcano pretende realizar un diagnóstico realista de dichos retos, para analizar a continuación los dilemas que plantean para las políticas que España desarrolla en relación con la UE, proponiendo finalmente algunas estrategias y recomendaciones concretas que contribuyan a superarlos con éxito.

En la medida en que la UE pretende representar, entre otras muchas cosas, una respuesta coherente a los retos de la globalización, la evolución de dicho fenómeno define en buena medida el contexto internacional en el que se desenvuelve España como actor europeo. En éste ámbito, a nivel económico constituyen motivos especiales de preocupación las dificultades experimentadas por las economías de la UE en su tradicional competencia económica con Estados Unidos, así como su escasa capacidad de respuesta ante la creciente competitividad de las economías emergentes más dinámicas del mundo. En lo que a la esfera política se refiere, el debate actual en la UE gira básicamente en torno a la necesidad de redefinir sus relaciones con EEUU, algo que, más allá de las discrepancias suscitadas por la guerra de Irak, no es sino la expresión de los crecientes esfuerzos de la Unión por desempeñar un papel político internacional más acorde con su peso económico.

En el seno de la UE, España se enfrenta a una situación novedosa, que cabría incluso caracterizar de 'revolución silenciosa', fruto a su vez de los dos grandes

procesos que han centrado nuestra atención durante los últimos años: la adhesión de diez nuevos Estados miembros en mayo de 2004, y la elaboración del nuevo Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, finalmente firmado por el Consejo Europeo en octubre de 2004. La suma de ambos acontecimientos tendrá importantes repercusiones sobre el *status* europeo de España, que este Informe analiza en profundidad.

En términos institucionales, la ampliación suscita una posible merma de peso e influencia de nuestro país, que podría traducirse en una cierta pérdida de centralidad política. Sin embargo, este riesgo podría contrarrestarse si se sabe adaptar adecuadamente los recursos disponibles a un entorno cada vez más exigente, proceso en el que podrían incidir muy favorablemente algunos de los nuevos instrumentos y procedimientos previstos en el Tratado Constitucional.

En el ámbito económico, la adhesión de nuevos socios, que si bien son mayoritariamente pequeños y poco poblados, también son notablemente menos desarrollados que la mayoría de los Estados miembros actuales, incluida España, forzará una reforma y reorientación de las políticas redistributivas de las que nuestro país ha sido uno de los grandes beneficiarios durante los tres últimos lustros. Por ello, las negociaciones sobre las perspectivas financieras para los años 2007-2013, actualmente en curso, probablemente sean las más complejas a las que haya tenido que enfrentarse España hasta la fecha.

De forma parecida, la ampliación posiblemente dificulte la inserción de las prioridades españolas en el conjunto de

la política exterior de la UE, pero también contribuirá a que se preste una mayor atención a las políticas de vecindad, asunto de la máxima importancia para un Estado situado en la frontera exterior de la UE, como es el caso de España.

Por otro lado, y debido a factores derivados de los cambios ocurridos en las esferas antes mencionadas, el contexto interno (doméstico) en el que se elabora la política europea de España también está experimentando una notable transformación. Si bien los españoles siguen apoyando mayoritariamente el proceso de integración europeo y la participación de España en él, no es menos cierto que también se muestran crecientemente aprensivos ante fenómenos como la deslocalización, el crimen transnacional y el terrorismo internacional, lo cual se traduce en mayores niveles de exigencia en relación con las respuestas aportadas por la UE.

En estrecha relación con lo anterior, en el transcurso de no mucho tiempo se ha producido una evidente erosión del consenso (cuando no unanimismo) en el que antes se desenvolvía la política europea de España, lo cual posiblemente signifique que ésta se ha ido convirtiendo en una prolongación de la política interna (doméstica) por otros medios, fenómeno que no haría sino confirmar el impacto del avance experimentado por el proceso de integración europeo en los últimos años.

A grandes rasgos, el diagnóstico que se plantea en este Informe es que, durante los últimos veinte años, España ha venido desarrollando con éxito un modelo de pertenencia a la UE que sin embargo puede considerarse agotado, precisamente por haber alcanzado sus

principales objetivos. Dicho modelo pretendía ante todo homologar los grandes parámetros de la vida política, económica y social española con los de los países más avanzados de nuestro entorno, siempre de acuerdo con los principios que rigen e inspiran a la UE. Para ello se exigió –y se obtuvo– un notable respaldo financiero de la Unión, que contribuyó de forma sustancial al éxito de este proceso acelerado de adaptación. Se trataba, en suma, de ‘europeizar España’, tarea que –en sus objetivos prioritarios al menos– se logró culminar con éxito a lo largo de la década de los noventa.

En realidad, este modelo lleva conviviendo ya algunos años con ciertos elementos del que deberá ser su sucesor, y cuyo principal objetivo no puede ser otro que el de contribuir a construir Europa también desde España. Entre estos elementos cabría citar el principio de ciudadanía europea, la definición de la UE como un espacio de libertad, seguridad y justicia, el esfuerzo por fomentar el desarrollo político, económico y social de los países de la ribera sur del Mediterráneo mediante el llamado Proceso de Barcelona, o la Agenda de Lisboa. Por ello, sería una caricaturización injusta pretender que durante estos últimos años España se ha conformado con adoptar una postura pasiva, o meramente reactiva, ante el proceso de integración europeo.

Sea como fuere, en este Informe se defiende la necesidad de plantearse la conveniencia de acometer con decisión la definitiva transición de un modelo a otro, aprovechando los cambios que en todo caso traerán consigo tanto la ratificación del Tratado Constitucional (e incluso su rechazo) como las recientes (y futuras) adhesiones de nuevos Estados

a la UE. De no ser así, existe el riesgo de que España vea seriamente dificultados sus esfuerzos por cerrar la brecha económica que todavía le separa de los Estados económicamente más desarrollados de la Unión, y de que pierda paulatinamente la credibilidad e influencia política de las que goza en la actualidad.

Sin embargo, el Informe reconoce que acometer la transición de un modelo a otro no será tarea sencilla. Ello es debido, por un lado, a la notable incertidumbre que rodea en la actualidad al conjunto del proyecto europeo, como se constata en relación con algo tan fundamental como el proceso de ratificación del Tratado Constitucional en curso. Al mismo tiempo, y desde una perspectiva española, si bien existe una percepción cada vez más compartida del agotamiento del modelo vigente de inserción en la UE, éste ha sido notablemente exitoso, lo cual explica a su vez las resistencias que suscita su abandono. Además, el nuevo modelo que haya de sucederle todavía no ha sido definido con precisión, tarea que solo podrá acometerse a medida que vayan despejándose las incertidumbres antes mencionadas. En suma, España se encuentra en la posición poco envidiable de tener que elegir entre seguir apoyando un modelo de inserción en la UE sobradamente conocido y exitoso pero de viabilidad decreciente, y un modelo incierto, todavía escasamente perfilado, pero de un potencial notable.

A fin de facilitar la transición entre un modelo y otro, el presente Informe identifica los seis fenómenos que más podrían obstaculizar su realización, como son: la fragilidad del proceso constitucional europeo; la erosión del tradicional consenso español acerca de Europa; el estancamiento económico

europeo y los problemas estructurales de la economía española; la falta de consenso (entre los Estados miembros) en torno al próximo marco presupuestario plurianual de la UE; el insuficiente desarrollo de la política exterior y de seguridad europea; y la incompleta adaptación de la política de seguridad española al nuevo contexto estratégico surgido tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y del 11 de marzo de 2004.

¿Cómo dar respuesta a estos fenómenos?

En el terreno político-institucional, el Informe aboga por consolidar las instituciones de la Unión y la posición de España dentro de ellas, para lo cual se recomienda: participar más activamente en el diseño de las grandes iniciativas comunitarias en sus fases iniciales y de definición conceptual; reforzar la Comisión Europea, y a la vez, la posición de España en ella; mejorar la calidad y el impacto del trabajo de los eurodiputados españoles; y contribuir a completar el diseño institucional de la Unión con propuestas que compatibilicen los intereses de España y los de Europa en su conjunto.

Para dar respuesta a la erosión cada vez más visible del tradicional consenso español sobre Europa, el Informe cree necesario fortalecer las bases de la política europea de España, tanto en la dimensión de eficacia como de representatividad. Para ello, se estima conveniente: reforzar las bases de la constitucionalidad de la política europea de España mediante la introducción de una 'cláusula Europa' en la Constitución Española; mejorar la cantidad y calidad del control prospectivo y retrospectivo de la política europea en el ámbito parlamentario, tanto en lo que se refiere

al Congreso de los Diputados como al Senado articular la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de formulación de la política española hacia la UE con el máximo grado de institucionalización posible; y sustituir la búsqueda de consensos omnicomprendidos por el logro de acuerdos y compromisos concretos.

En respuesta al bajo rendimiento económico de buena parte de los Estados miembros de la Unión, y a los problemas estructurales de la economía española, el Informe aboga básicamente por el relanzamiento de la Agenda de Lisboa. Para ello, sería necesario: integrar más estrechamente los objetivos de la Agenda de Lisboa, el Plan de Estabilidad y Crecimiento y las perspectivas financieras para los años 2007-2013; 'nacionalizar' la Agenda de Lisboa, adoptándola en el marco interno español; y elevar la visibilidad pública del debate sobre la competitividad en España.

Dado el previsible recorte que se producirá en el próximo marco presupuestario plurianual (2007-2013) de los fondos estructurales y de cohesión que ha venido recibiendo España hasta la fecha, el Informe propone alinear más estrechamente el presupuesto europeo en línea con las nuevas necesidades específicas de nuestro país, aunque sin cuestionar el principio de solidaridad que tanto contribuimos a institucionalizar. En este ámbito se recomienda: preparar a la opinión pública española para un escenario de reducción de saldos financieros, cuando no de contribución neta o equilibrada; vincular más estrechamente el presupuesto europeo a la Agenda de Lisboa; definir un sistema de ingresos y gastos equitativo y compatible con los intereses de España; y vincular más estrechamente las contribuciones a la

renta relativa de los Estados miembros, introduciendo sistemas de corrección cuando sean necesarios.

Desde la perspectiva de este Informe, la mejor respuesta a las vulnerabilidades de la seguridad europea y española no puede ser otra que el refuerzo de la capacidad de acción exterior e interior de la Unión. Para ello se estima necesario: impulsar la Política Europea de Seguridad y Defensa, maximizando la participación de España en ella; que España impulse y lidere la consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia; y redefinir y fortalecer la acción exterior de España en sus áreas de interés prioritario, es decir América Latina y el Mediterráneo.

Finalmente, a fin de paliar la insuficiente adaptación de la política de seguridad española al nuevo contexto estratégico surgido tras los atentados terroristas de 2001 y 2004, el Informe recomienda completar la transición hacia un nuevo modelo de seguridad, plenamente europeizado e internacionalizado. Para ello sería conveniente: promover el debate sobre un nuevo modelo y estrategia de seguridad integral (interior/exterior); fortalecer y mejorar la conciencia y la cultura de la seguridad y la defensa en España; y mejorar las capacidades militares españolas y nuestra contribución a la PESD.

El diagnóstico realizado en este Informe, y las recomendaciones a las que da lugar, pretenden ante todo contribuir a abrir un debate en profundidad en el seno de la sociedad española sobre el futuro papel de España en la Unión Europea, debate que no se ha producido hasta la fecha por motivos diversos pero que sería desaconsejable postergar indefinidamente.

Introducción

Planteamiento

Este Informe Elcano, el segundo de una serie cuyo objetivo es ofrecer un marco analítico y empírico para la reflexión acerca de los temas principales de la política exterior de España, examina en primer lugar la trayectoria seguida por España dentro de la Unión en los casi veinte años transcurridos desde su adhesión en 1986 a la (entonces) Comunidad Europea. A continuación, analiza los principales desafíos a los que se enfrenta la política europea de España en el ámbito político, institucional, económico, financiero, de política exterior y de defensa, así como en lo referido al espacio de libertad, seguridad y justicia. Para concluir, el Informe detalla una serie de recomendaciones específicas cuyo fin es mejorar la capacidad de adaptación de España al nuevo contexto europeo marcado por el binomio "Ampliación + Constitución" de forma que la consecución de objetivos marcadamente nacionales sea compatible con el reforzamiento de la Unión Europea en su conjunto.

Aunque el Informe constata una erosión progresiva del tradicional consenso existente en la sociedad española en torno a los temas europeos, también destaca la singular solidez de las bases políticas, económicas, estratégicas e incluso afectivas en las que se asienta la inserción de España en Europa. Por esta razón, el mayor margen para la discusión y, en consecuencia, para el disenso en política europea no necesariamente tienen por qué resultar en una debilitación de la posición española dentro de la UE ni, tampoco, de las posibilidades que la Unión otorga a España de conseguir tanto fines exclusivamente nacionales como de interés europeo.

La plena europeización de la vida política, económica y social de España, así como de su seguridad interior y exterior, es plenamente coherente con el proyecto colectivo que los españoles han venido articulando en torno a los valores de paz, democracia y prosperidad expresados en la Constitución de 1978. Hoy como en el pasado, y también en el futuro más inmediato, la construcción europea seguirá constituyendo la otra cara (indispensable) de nuestro proyecto colectivo nacional.

Cuando están a punto de cumplirse veinte años de la adhesión de nuestro país a la (entonces) Comunidad Europea, ésta sigue ofreciendo un marco de estabilidad, prosperidad y seguridad sin igual en la historia contemporánea de España. En lo que constituye un experimente histórico inédito desde el punto de vista de la soberanía, la integración europea continúa ofreciendo a sus Estados miembros una posibilidad real de ganar capacidad de acción e influencia en un mundo globalizado. Para países como España, con una trayectoria histórica bien definida y una cultura y valores claramente visibles en la esfera internacional, la Unión Europea ofrece, además, una magnífica oportunidad de amplificar su voz en el mundo y, también, de contribuir de una manera eficiente a mejorar la gobernanza global.

La construcción europea no es ni puede ser concebida como un juego de suma-cero entre la Unión y los Estados miembros: la Unión progresa porque refuerza a los Estados, no porque los debilita. Por esta razón, los debates en torno al significado real de los términos "Unión", "Federación", "Comunidad", suponen una distracción innecesaria frente al verdadero debate, que consis-

te en cómo articular una Unión Europea fuerte, eficaz y, a la vez, democrática, que permita a los europeos preservar (hacia dentro) y, en la medida de lo posible, extender (hacia fuera) un modo de vida basado en el imperio de la ley, los derechos humanos, la democracia y el respeto a las identidades nacionales. La Constitución Europea, más allá del debate jurídico acerca de su verdadera naturaleza, representa un paso en la buena dirección. Por esta razón, su pronta ratificación y entrada en vigor representa un interés absolutamente esencial para España.

Las sucesivas ampliaciones han sido enormemente positivas para la Unión: han exigido, y a la vez permitido, integrar más profundamente las economías de los Estados miembros, ampliar el mercado interior que nutre el progreso económico y social de Europa y reforzar tanto la autoridad como las competencias de las singulares instituciones supranacionales de las que la Unión se ha dotado. La Unión sólo ha crecido política y económicamente cuando ha conseguido engranar juegos de suma positiva de los que todos los Estados pudieran beneficiarse. Históricamente, la periferia de la Unión Europea ha crecido más rápidamente que el núcleo. Sin embargo, la espectacular convergencia económica de España con la Unión no se ha llevado a cabo a costa de Francia o Alemania. De forma similar, el "retorno a Europa" de los nuevos miembros de Europa Central y Oriental, y de los venideros, no se hará a costa de España. Por esta razón, el discurso que plantea una oposición entre la ampliación y los intereses de España ignora no sólo la experiencia histórica sino que revela inseguridad y falta de confianza en la capacidad modernizadora de nuestro país.

Ciertamente, la ampliación supone un desafío para España en términos políticos, institucionales, económicos, presupuestarios e incluso de política exterior y de seguridad interior y exterior. Sin embargo, las presiones competitivas, las amenazas de deslocalización, la feroz competencia por los mercados de exportación o la rivalidad por la captación de inversiones no son atribuibles a la ampliación de la UE; responden a un patrón de internacionalización más amplio del que, por otra parte, nuestro país también se beneficia. Las debilidades estructurales del modelo económico de España en términos de competitividad, innovación y productividad son resultado de nuestra estructura económica, política y social, no de la ampliación. Obviamente, su solución compete a España, pero esta solución sólo es factible en un marco europeo: de ahí la singular importancia del reto que plantea a España la Agenda de Lisboa.

El éxito de España en Europa se ha basado en la solidez y profundidad de las reformas estructurales adoptadas en los años ochenta para adaptarse al mercado interior y, también, en las reformas de los años noventa destinadas a lograr la convergencia económica que nos permitiera formar parte de la Unión Económica y Monetaria. Los próximos años, se argumenta en el Informe, requieren un impulso similar de modernización de nuestra economía si queremos que España logre la convergencia real con Europa y se sitúe a la cabeza no sólo del liderazgo político, sino también de la capacidad productiva e innovadora de la Unión.

En el ámbito de la política exterior tampoco constatamos dilema alguno que nos obligue a elegir entre España y Europa: también en este ámbito, la

integración europea mejora la capacidad de España de responder a los desafíos a los que se enfrenta. España y Europa son dos caras de la misma moneda: los intereses esenciales de España (en todos los ámbitos) se encuentran mediados, pero también amplificadas, por nuestra pertenencia a la Unión Europea. En lo político, en lo económico y en lo referente a la seguridad, la única España posible es una "España europea".

España es también, y a la vez, transatlántica y mediterránea. En el pasado, en el presente y en el futuro, importantísimos intereses políticos, culturales, económicos y de seguridad estarán firmemente anclados en estos dos espacios. Sin embargo, España no enfrenta ningún dilema ni elección: es sólo desde su pertenencia a la Unión Europea y desde una Unión Europea fuerte desde la que estas dos dimensiones pueden ser gestionadas en beneficio de España. Ciertamente, la experiencia de estos últimos veinte años nos habla de la dificultad de conseguir que la Unión Europea mire hacia América Latina y hacia el Mediterráneo con la misma intensidad que nosotros. Sin embargo, pese a las limitaciones evidentes de la política exterior europea, es indudable que en los últimos veinte años, la UE ha generado el marco de crecimiento y estabilidad gracias al cual España ha podido volver a América Latina. Igualmente, ha sido la pertenencia a la UE la que ha permitido a España gestionar sus interdependencias políticas, económicas y de seguridad en la ribera Sur del Mediterráneo de forma exitosa. Por tanto, tan poco sentido tiene pensar que España necesita diluirse en la Unión Europea para que ésta lleve a cabo sus objetivos como pensar que la debilidad de la Unión Europea en el

ámbito de exterior haría más visible la acción exterior de España. Claramente, la voz de España será más escuchada y sus intereses estarán mejor defendidos en tanto en cuanto la UE tenga una verdadera capacidad de acción.

Teniendo en cuenta todos estos factores, y con el objetivo de ofrecer una base articulada para la reflexión acerca del futuro de la política europea de España, este Informe destaca cómo, tras casi veinte años de participación en la construcción europea, los destinos de Europa y de España se encuentran absoluta e irremediabilmente entrelazados tanto en lo referente a la política, a la economía o la seguridad.

Cuando en 2006, con la eventual ratificación de la Constitución Europea y la apertura de unas nuevas perspectivas financieras para el periodo 2007-2013, se cumplan veinte años de nuestra adhesión a la (entonces) Comunidad Europea, tanto España como Europa se habrán transformado sustancialmente. Tal y como se detalla en el Informe, la realidad española y la europea no han evolucionado en direcciones diferentes, sino complementarias. Por ello, no sorprende constatar hasta qué punto los desafíos de la construcción europea y las necesidades de España siguen, hoy al igual que en el pasado, discurriendo en paralelo. Ello es evidente, se argumenta, cuando se analizan tres ámbitos: el político-institucional (o constitucional); el económico-financiero; y, por último, el exterior y de seguridad (exterior e interior).

Primero: la inserción de España en la Europa constitucional

Cumplidos 25 años de la promulgación de nuestra Constitución, se constata, una vez más, hasta qué punto el proyecto de integración europeo y nuestro marco de convivencia están íntimamente relacionados. Por esta razón, parece oportuno que el proceso de ratificación de la Constitución Europea sirva, de nuevo, para facilitar la consecución de un consenso amplio en tres niveles: primero, entre los dos grandes partidos de ámbito nacional en torno al modelo de Europa que mejor se acomode a las necesidades futuras de España, con independencia de quien ocupe el Gobierno; segundo, en cuanto a la consecución de un acuerdo, tan necesario como largamente aplazado, entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas que permita diseñar y poner y en marcha un sistema estable y eficaz de coordinación en lo que se refiere a la definición y defensa de los intereses de España en la Unión Europea; y tercero, en lo que se refiere a la mejor sincronización de las percepciones, preocupaciones y evaluaciones de la opinión pública y las elites en cuanto a la importancia y necesidad de la Unión Europea para el bienestar de España tanto en el corto plazo como en un horizonte de futuro.

De igual manera, el impulso de la Constitución europea confiere una oportunidad única para mejorar los mecanismos de participación y control del poder legislativo (Congreso y Senado), así como de las Comunidades Autónomas, en el proceso de elaboración de la política europea. En una democracia avanzada de ciudadanos, argumentamos, no deben existir tensiones irresolubles entre eficacia y representatividad: los beneficios en términos

de legitimidad democrática que se derivan de la consolidación de una esfera pública basada en la deliberación y la argumentación compensan con creces los costes que conlleva la apertura y la transparencia. Europa no puede seguir construyéndose de espaldas a los ciudadanos. El referéndum del 20 de febrero ha demostrado hasta qué punto nuestro europeísmo no está lo suficientemente asentado en una información amplia y contrastada o en un debate maduro y profundo.

Segundo: la nueva frontera de convergencia de la economía española

Al igual que ocurrió en los años ochenta con el proceso de constitución del mercado único (Acta Única Europea) y en los años noventa con el proceso de convergencia exigido por la Unión Económica y Monetaria (de acuerdo con el Tratado de Maastricht), el programa de reformas económicas contenido en la Agenda de Lisboa resulta absolutamente esencial para garantizar la completa transición del modelo económico español hacia una economía del conocimiento y la información basada en la Investigación, el Desarrollo y la innovación (I + D + i).

Hasta la fecha, el modelo de crecimiento económico de España se ha visto notablemente impulsado por un presupuesto de la Unión Europea convergente y complementario con las necesidades de España: mientras que los sucesivos gobiernos han acometido las reformas estructurales necesarias, la inversión extranjera, junto con los fondos estructurales y de cohesión, han logrado mejorar la productividad, eficiencia y competitividad de nuestra economía. Sin embargo, este modelo de crecimiento, basado en las infraestructuras físicas y el consumo privado está en ciernes de agotamiento. A medio plazo, resulta evidente que a España le conviene

abogar por vincular más estrechamente el presupuesto europeo hacia el cumplimiento de las reformas acordadas en Lisboa en el año 2000 y la generación de un marco de crecimiento económico estable y sostenible. Dado que los nuevos desafíos de España se articulan en torno al problema de la baja productividad, el progresivo envejecimiento de la población y la pérdida de competitividad, resulta lógico plantearse hasta qué punto la Unión Europea puede servir con la misma eficacia a los nuevos fines.

Tercero: un nuevo horizonte para la seguridad de España

Al igual que ocurrió en el pasado, cuando España pudo 'europeizar' notablemente su política exterior, presentándose en el mundo con una nueva y más moderna presencia y, a la vez, situando la gestión de su agenda exterior (fundamentalmente la Mediterránea) en un marco multilateral (europeo), hoy resulta absolutamente esencial para España que la integración europea avance decididamente en el ámbito de la seguridad exterior e interior para posibilitar la solución de problemas particularmente acuciantes que tienen que ver con su condición de frontera y ribera Sur de Europa. Igualmente, la realización de la vocación global de la Unión resulta imprescindible para que la Unión Europea pueda contribuir a gobernar y orientar la globalización en razón de aquellos principios que le son consustanciales. Por tanto, al igual que en el pasado, la presencia futura de España en el mundo estará inevitablemente ligada a su pertenencia a la UE y al éxito de la UE en conformar una política y de seguridad común.

De igual manera, el notabilísimo avance logrado en el marco de la Constitución europea en cuanto a la consolidación

definitiva del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia no sólo configura más allá de toda duda una nueva frontera de integración en términos técnicos sino que, en razón de las materias de las que se ocupa (coordinación policial y judicial, política común de asilo e inmigración etc.) va a resultar absolutamente central a la hora de evaluar la eficacia real de la Europa Constitucional en algunas de las materias más cercanas a las preocupaciones de los ciudadanos españoles.

Construir Europa desde España

En el pasado, el desafío consistió en insertar a la España constitucional en una Europa que se modernizaba. Hoy, el desafío consiste en lograr la inserción plena de una España moderna en una Europa que se constitucionaliza. Por ello, el Informe Elcano aboga por un nuevo modelo de inserción de España en Europa que garantice, en esta segunda fase histórica de la política europea de España que se abre ante nosotros, un éxito tan rotundo como el que se ha obtenido hasta la fecha.

En el plano político, una democracia avanzada de ciudadanos implica y requiere la apertura de nuevos, mejores y más abiertos espacios de participación política en asuntos europeos. La doble legitimidad (Estados y ciudadanos) de la Unión es ya una realidad. Los Gobiernos no pueden pretender seguir siendo los únicos representantes del interés nacional en Europa. El liderazgo en la Unión tiene que estar asentado en la solidez de las convicciones y preferencias europeístas de los españoles. Por esa razón, los ciudadanos deben hacer oír su voz de forma independiente. Hasta ahora, la construcción europea se ha practicado en beneficio de los ciudadanos,

pero en gran parte de espaldas a ellos. La transparencia, el control prospectivo y retrospectivo y la participación en los asuntos europeos no sólo son inevitables, sino que resultan altamente deseables.

En el plano económico, el cambio de modelo de inserción de España en Europa puede y debe llevarse a cabo, y puede y debe acometerse gradualmente. Posponerlo significaría sentar las bases del estancamiento, cuando no del retroceso. En nuestro entorno hay sobrados ejemplos de éxitos más rotundos incluso que el de España (Irlanda), pero también de estancamientos. Los países más grandes de nuestro entorno (Alemania, Francia e Italia) han demostrado ser prisioneros, siquiera temporalmente, de su falta de flexibilidad y escasa capacidad de adaptación. Los países más pequeños, por el contrario, pero también algunos grandes como el Reino Unido, se han mostrado más abiertos, flexibles, dinámicos, competitivos y, también, más solidarios hacia dentro y hacia fuera. España, como siempre, está a medio camino: ha realizado muchas reformas que los grandes, confiados, han evitado, pero en muchos sentidos sus éxitos económicos y políticos no están lo suficientemente cimentados en una economía tan competitiva como desearíamos.

En lo referente a la seguridad interior y exterior se ha demostrado que las bases de nuestro modelo son igualmente precarias: dominan las inercias burocráticas, el exceso de celo en la preservación de la soberanía y la descoordinación horizontal y vertical. Nuestro "estilo de vida", como gusta decirse ahora, basado en un ejercicio de la libertad amplio y con mínimas restricciones de seguridad y, a la vez, con altos niveles de

solidaridad y cohesión social, dista de estar asegurado. La capacidad de respuesta a los nuevos retos de la seguridad, interior y exterior, no puede considerarse satisfactoria. La emergencia de un sistema global, pero profundamente desigual, necesita también una decidida respuesta. En los últimos años, la Unión Europea ha estado volcada sobre sí misma y sobre su ser constitucional. Sin embargo, el reloj no se ha parado: el mundo no va a esperar a que los europeos se pongan de acuerdo. Cada año que pasa sin que la Unión sea capaz de gestionar su déficit de seguridad interior y, sobre todo, de ejercer su liderazgo de forma global, es un año más perdido para el progreso global.

En el pasado, el Plan de Estabilización (1959) permitió a España lograr tasas de convergencia económica con Europa inimaginables en un país que emergía de la autarquía y el aislamiento. Posteriormente, en los años setenta, la imposibilidad de efectuar políticas de reconversión y ajuste debido al contexto político vigente tuvieron como resultado un retroceso real en términos de convergencia con Europa, obligando a España a llevar a cabo políticas de ajuste todavía más duras en los años ochenta. La reciente historia de España demuestra que el éxito no está garantizado, que los retrocesos son posibles cuando el marco político se bloquea y las decisiones más difíciles se posponen indefinidamente. Hoy, sin embargo, existe una oportunidad para España de participar decisivamente en el liderazgo de Europa, oportunidad que, sin duda, debe ser aprovechada.

Hace 25 años, personas provenientes de muy distintos ámbitos políticos consensuaron unas reglas del juego que hicieron posible la convivencia democrática

de los españoles dentro del libre juego de la alternancia democrática. Hoy, la Constitución Europea marca, por encima de nuestra Constitución, unas nuevas reglas de juego en las que los españoles habrán de aprender a desarrollar sus proyectos vitales. Pese a su aparente descrédito, la política importa, y mucho. Como en el pasado, las decisiones valientes marcarán el futuro. Renunciar a una visión estratégica supone obviar el estudio de los medios que se requieren o se está dispuesto a aportar y las políticas que se deben promover en el ámbito europeo. Dejar la iniciativa en manos de otros y conformarse con un mero "salir del paso" condenaría a un país como España a una posición secundaria cuando no marginal en la construcción europea. La experiencia de nuestro entorno, en Europa, pero también en América Latina, demuestra que donde se imponen las lógicas partidistas, burocráticas, corporativas o meramente territoriales, los ciudadanos y, con ellos, los países, salen perdiendo.

En estos últimos veinte años, España ha seguido una política europea en la que se ha intentado compensar la debilidad económica con el liderazgo político. Aunque el éxito de esta estrategia ha sido notable, España se ha visto obligada a combinar simultáneamente y con no mucha coherencia políticas que pretendían demostrar que España era un socio leal y homologable, "normal", en otras palabras, con demandas que situaban el acento en la excepcionalidad de España en términos geográficos, de riqueza relativa y de política exterior. Este "síndrome español", consistente en proyectar una imagen contradictoria, es decir, la de una "normalidad" que convivía con "problemas específicamente españoles" en el ámbito institucional, presupuestario o de política

exterior, ha conocido un cierto éxito en el contexto de la Europa de los Quince. Sin embargo, en la Europa de los 25, la invocación de la excepcionalidad dejará de ser funcional: por un lado, es difícil convertir la excepcionalidad en una aportación constructiva; por otro, ahora hay Estados en la UE mucho más excepcionales o necesitados de estrategias de excepcionalidad que España.

Encontrar modelos de éxito en nuestro entorno no es tarea fácil. En Italia, observamos con preocupación la falta de capacidad de liderazgo de una economía potentísima a causa de la fragmentación e inestabilidad política interna. En Alemania, la rigidez estructural y la falta de adaptación en la que puede caer un gran país nos previene contra los riesgos de la autocomplacencia y el anquilosamiento. Por su parte, en Francia, asistimos a una cierta desorientación ante la pérdida de liderazgo e identidad en una Europa ampliada. Sin modelos de referencia válidos en su entorno a los que acudir, España debe encontrar su propio lugar en Europa, su propia identidad, que combinando su historia, cultura, peso, posición y, sobre todo, vocación, sea a la vez funcional para los intereses de España y de Europa.

El ajuste mutuo entre las dos nuevas realidades; la Europa ampliada y constitucional, por un lado, y una España moderna plenamente insertada en Europa, por otro, requiere, en opinión de los autores de este Informe, un cambio en la política europea de España. Este cambio, se argumenta, puede ser gradual, pero resulta inevitable. Se trata, según se explica en la parte analítica del Informe, de innovar, pero el objetivo no es otro que repetir el éxito de la inserción de España en la Unión

Europea en los veinte años que van desde 1986 (fecha de nuestra adhesión) hasta 2006 (fecha de cierre de las perspectivas financieras y entrada en vigor de la Constitución Europea).

Resulta sin duda innecesario, amén de utópico, plantear con detalle una agenda 2007-2027 que, basándose en la experiencia de veinte años de pertenencia a la Unión, detallara el proyecto europeo de España para los próximos veinte años. Sin embargo, la renuncia a establecer una *visión* estratégica acerca de las necesidades de España a largo plazo y los fines últimos que España quiere lograr en la Unión supondría dejar la agenda europea en manos de terceros y conformarse con reorientar, *a posteriori* y en la medida de lo posible, los proyectos promovidos por otros cuando no, como se ha hecho en demasiadas ocasiones en el pasado, dedicar todas las energías negociadoras a "limar" las asperezas más desfavorables mediante amenazas de bloqueo o exigencia de compensaciones.

Lo que se plantea, en definitiva, es aprovechar el tiempo disponible para, a pesar de las inevitables distracciones que abrirá la muy cargada agenda europea de los próximos dos años, abrir un período de reflexión sobre lo que podrían constituir las bases de inserción de España en Europa para el período que se inicia en el año 2007, tanto desde el punto de vista de nuestra europeización como de la construcción europea en sí misma.

Estado de la cuestión: España y Europa: dos caras de un mismo proyecto

Introducción

El 1 de enero de 2006 se cumplirá el vigésimo aniversario de la adhesión de España a la entonces Comunidad Europea. Este hecho supuso la culminación de un exitoso proceso de democratización iniciado una década antes, tras la muerte del General Franco en noviembre de 1975, y vino a simbolizar el cierre de un largo ciclo histórico, caracterizado por la turbulencia política, el atraso económico y social, y el aislamiento internacional. Transcurridos veinte breves pero intensos años desde aquel acontecimiento histórico, hoy nadie pone en duda que la presencia de España en la Comunidad/Unión Europea ha contribuido de forma decisiva a su estabilidad política interna, a su modernización económica y social, y a su proyección europea e internacional.

Sin embargo, el camino recorrido desde 1986 nunca fue fácil, y el éxito, pese a lo que pudiera parecer, nunca estuvo garantizado *a priori*. Conviene recordar, por ejemplo, que pese a la elevada cuantía de las transferencias financieras recibidas con cargo a los presupuestos europeos de la UE, los ajustes requeridos por la integración europea tuvieron efectos traumáticos en regiones enteras del país, y en amplios sectores productivos. La presión competitiva de las fuerzas de mercado de la UE ha obligado a realizar duros ajustes, así como a mantener un ritmo de modernización elevado y a la vez sostenido. De igual forma, en términos políticos e institucionales, los sucesivos Gobiernos españoles han tenido que trabajar sin descanso, primero, para rectificar los aspectos más negativos de un Tratado de Adhesión notablemente asimétrico y, más adelante, para conquistar para España un lugar bajo el sol entre los Estados más grandes de la UE.

Con todo, el balance de la pertenencia de España a la UE no puede ser más positivo. En el año 2006, cuando se cierra el marco financiero vigente, veinte años de integración europea habrán transformado tan profundamente a la UE como a la propia España. La UE del año 2006 será radicalmente distinta de aquella en la que España ingresó en el año 1986, y la España del año 2006 poco tendrá que ver con la de entonces. Tras estos veinte años de integración en Europa, nuestro país habrá culminado con éxito un proceso de modernización política, económica y social sin parangón en nuestra historia, que le habrá llevado de la periferia menos desarrollada al centro más influyente. Nuestro sistema político, así como nuestra vida económica y social, habrán sido profunda e irreversiblemente europeizados.

En términos de riqueza nacional, habremos pasado de ser un país con una renta situada en el 68% de la media europea, a estar en situación de alcanzar la renta media comunitaria; en términos presupuestarios, habremos pasado de ser un país receptor neto de fondos europeos, a estar aproximándonos a un *status* de equilibrio financiero, cuando no de contribuyente neto; de ser un país receptor neto de inversión extranjera directa, nos habremos convertido en un emisor neto de inversión extranjera; de ser un país que ha basado parcialmente su competitividad en los bajos salarios de amplios sectores productivos, habremos pasado a sufrir la competencia de los bajos salarios de nuestros nuevos socios europeos; de ser un país de emigración, seremos un país de inmigración y de ser un país aislado, habremos pasado a ser un país con una amplia presencia en el mundo.

La política europea de España (o lo que es lo mismo, la suma de las políticas que contribuyen a definir el papel y las prioridades de España en el seno de la UE), ha evolucionado a lo largo de estos veinte años en función de tres grandes variables: *primero*, las circunstancias cambiantes del contexto internacional/global en el que opera la UE; *segundo*, los cambios internos producidos en el seno de la propia UE, generalmente como resultado de reformas de los tratados y sucesivas ampliaciones; *tercero*, las prioridades europeas marcadas por la agenda política y económica española. Como veremos a continuación, estas tres esferas han experimentado -o están en trance de experimentar- una profunda transformación.

Nos encontramos, en primer lugar, ante una serie de retos derivados del proceso de globalización. En la medida en que la UE pretende representar, entre otras muchas cosas, una respuesta coherente a los retos de la globalización, la evolución de dicho fenómeno define en no poca medida el contexto mundial en el que se desenvuelve España como actor europeo. En éste ámbito, a nivel económico constituyen motivos especiales de preocupación las dificultades experimentadas por las economías de la UE en su tradicional rivalidad económica con Estados Unidos, así como su escasa capacidad de respuesta ante la creciente competitividad de las economías emergentes más dinámicas del mundo. En lo que a la esfera política se refiere, Europa se ha zambullido en un complejo proceso de redefinición de sus relaciones con EEUU que, más allá de las discrepancias suscitadas por la guerra de Irak, no es sino la expresión de sus crecientes esfuerzos por desempeñar un papel político internacional más acorde con su indudable peso económico.

En segundo lugar, la política europea de España debe hacer frente a los cambios generados en el seno de la UE por los dos grandes procesos que han centrado la atención de ésta durante los últimos años: la adhesión de diez nuevos Estados miembros en mayo de 2004, y la elaboración y aprobación de una Constitución para Europa, firmada en octubre del mismo año.

Previsiblemente, la suma de ambos acontecimientos tendrá un efecto nada desdeñable sobre el *status* de España en el seno de la UE, cuestión que este Informe analiza en profundidad. En términos institucionales, la ampliación plantea una posible merma del peso e influencia de España que podría traducirse en una cierta pérdida de centralidad política, pero que también puede contrarrestarse si se adaptan adecuadamente los recursos disponibles a un entorno cada vez más exigente, proceso en el que podrían incidir favorablemente algunos de los nuevos instrumentos y procedimientos previstos en el Tratado Constitucional. De forma parecida, la ampliación posiblemente dificulte la inserción de las prioridades españolas en el conjunto de la política exterior de la UE, pero también contribuirá a que se preste una mayor atención a las políticas de vecindad, asunto nada trivial para un Estado situado en la frontera exterior de la UE, como es el caso de España. En el ámbito económico, la adhesión de nuevos socios, que si bien son mayoritariamente pequeños y poco poblados, también son notablemente menos desarrollados que la mayoría de los Estados miembros actuales, incluida España, forzará una reforma y reorientación de las políticas de cohesión de las que nuestro país ha venido siendo el principal beneficiario durante los tres últimos lustros.

Por último, debido en parte a factores derivados de los cambios ocurridos en las dos esferas antes mencionadas, el contexto interno (doméstico) en el que se elabora la política europea de España y la propia opinión pública también están experimentando una notable transformación. Por un lado, si bien los españoles siguen apoyando mayoritariamente el proceso de integración europeo y la participación de España en él, no es menos cierto que también se muestran crecientemente aprensivos ante fenómenos relativamente nuevos como la deslocalización, el crimen transnacional, el terrorismo internacional y la inmigración, lo cual se traduce en mayores niveles de exigencia en relación con las respuestas aportadas por la UE. Al mismo tiempo, en el transcurso de no muchos años ha ido desapareciendo el consenso (cuando no unanimitad) en el que tradicionalmente se desenvolvía la política europea de España, lo cual posiblemente confirme que ésta ha pasado a convertirse en una prolongación de la política interna (doméstica). Lejos de ser un motivo de alarma o preocupación, dicha evolución no haría sino confirmar la creciente interiorización política y social de los avances experimentados por el proceso de integración europeo a lo largo de los últimos años.

A nuestro entender, tanto la Unión Europea como España se encuentran en una encrucijada, y su futuro desarrollo dependerá en buena medida de las respuestas que se ofrezcan a los grandes retos planteados. Por tanto, el presente Informe pretende aportar en primer lugar un diagnóstico realista de dichos retos, analizándose a continuación los dilemas que ello plantea para la política europea de España, para proponer finalmente algunas estrategias y

medidas concretas que contribuyan a superarlos con éxito.

Como es evidente, el análisis de la totalidad de los factores que inciden en la elaboración de la política europea de España desbordaría los confines de un informe de éstas características. Por ello, hemos creído oportuno centrar nuestra atención en tres dimensiones fundamentales: la constitucional/institucional, la económico-presupuestaria y la de seguridad (tanto exterior como interior). El estudio de la evolución reciente de estas tres dimensiones, así como de los retos futuros que se vislumbran en todas ellas, nos lleva a concluir que, si bien el modelo de política europea desarrollado hasta la fecha en España ha sido notablemente exitoso, probablemente haya llegado el momento de iniciar una evolución gradual hacia uno distinto, más acorde con las nuevas circunstancias globales, europeas y españolas.

1. Las bases del europeísmo en España

Algunos Estados europeos, como Francia y el Reino Unido, pero también muchos de los nuevos socios del Este, entendieron la participación en el proyecto europeo como algo inevitable a lo que se veían abocados como resultado de una suerte de derrota o fracaso colectivo. En el caso de Francia, tanto la Declaración Schuman (1950) como, posteriormente el Plan Pleven (1952) o incluso, más tarde, el Tratado de Maastricht y la Unión Monetaria (1992) pueden ser entendidos como instrumentos para sostener una posición en el mundo que se debilita y, en paralelo, mantener una paridad de poder con Alemania que se va desvaneciendo progresivamente. En términos similares, en el caso del Reino Unido, la solicitud de

adhesión fue vista internamente como un reconocimiento de la decadencia del Reino Unido ante la imposibilidad manifiesta de jugar un papel independiente en el mundo.

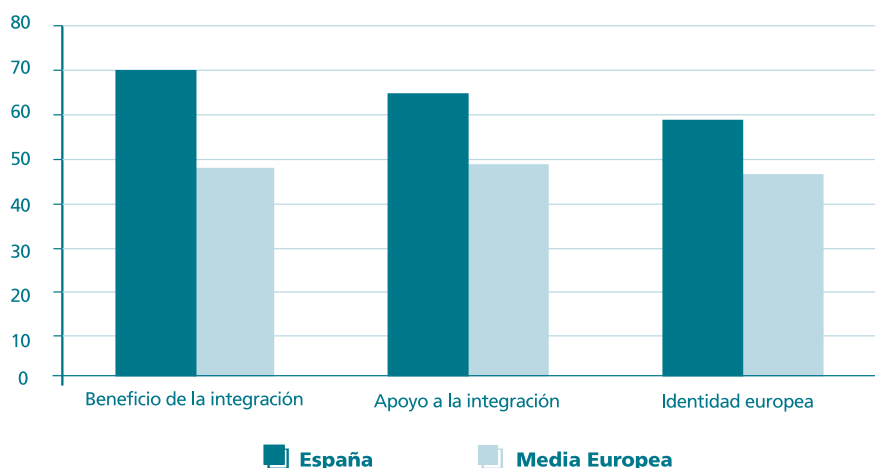
En España, por el contrario, al igual que en Italia o Alemania, la integración europea no ha servido para contrarrestar una pérdida de poder sino, precisamente, para hacer posible la recuperación de un poder y capacidad de influencia perdidos. Por esta razón, en marcado contraste con otros países, ni la cuestión de la pérdida de soberanía asociada a la pertenencia a la Unión Europea, ni la eventual erosión de la identidad nacional se ha suscitado más allá de algunos grupúsculos nostálgicos del franquismo. En realidad, cabe argumentar, la pertenencia de España a la Unión Europea ha reforzado tanto la soberanía como la identidad nacional de los españoles

Por estas mismas razones, el discurso dominante en los países escandinavos respecto al déficit democrático de la Unión Europea, aunque aceptable desde el punto de vista normativo y académico, ha tenido una difícil traslación al debate político en España. La experiencia vital de los españoles en relación a Europa es, desde el Informe Birkelbach de 1962, precisamente la contraria: Europa supuso un estímulo indudable para el cambio de régimen y, posteriormente, la consolidación de nuestra democracia. No en vano, el apoyo de los ciudadanos españoles a la ampliación de la Unión Europea, e incluso el apoyo a la candidatura de Turquía, en ambos casos muy superior a la media europea, refleja que los españoles se reconocen a sí mismos en las trayectorias y discursos de "Retorno a Europa" que observan en su entorno.

En este sentido, es indudable que la pertenencia a la Unión Europea supone más bien un superávit democrático, un plus de legitimidad, capacidad y derechos ciudadanos para los españoles. En consecuencia, todavía hoy, cabe argumentar, la integración europea sigue ofreciendo a España un horizonte de progreso político, económico y social insustituible. En el debate acerca de si la pertenencia a la UE debilita o pone en riesgo la existencia del Estado, el caso de España aporta una evidencia inequívoca: indudablemente, el proyecto de integración europea ha contribuido decisivamente a la consolidación del Estado español, tanto hacia adentro como hacia fuera, haciéndolo más fuerte, más viable, más visible, más legítimo y más influyente en la escena internacional.

Por estas razones, la integración de España en Europa ha constituido tradicionalmente uno de los mayores vectores de consenso de todas las fuerzas políticas españolas. Así quedó ya de manifiesto en 1962, cuando un amplio espectro representativo de la oposición al régimen franquista, reunido en Munich en el Congreso del Movimiento Europeo, rechazó unánimemente las pretensiones del Gobierno de Franco de buscar un acuerdo de asociación con la entonces Comunidad Económica Europea. Posteriormente, llegada la transición a la democracia y la promulgación de la Constitución (1978), la integración de España en la Comunidad Europea se convirtió, para todos los partidos políticos democráticos, en el referente más apropiado que señalaría la plena aceptación internacional del nuevo régimen democrático. Así, las negociaciones de adhesión fueron iniciadas por la UCD en 1979, pero concluidas por el PSOE en 1985, observándose una continuidad absoluta de propósito y

Gráfico 1: El europeísmo de los españoles en perspectiva comparada



Fuente: EB 61/2004

objetivos entre ambos grandes partidos. La intensidad de los sentimientos europeístas en España quedaba en evidencia al comparar las trayectorias de las tres nuevas democracias del Sur de Europa (Grecia, Portugal y España): de las tres, España fue la única en la que los Tratados de Adhesión se ratificaron sin voto alguno en contra. Así, frente a la posición de los comunistas portugueses o griegos, que desdeñaban la Comunidad como un instrumento de creación de mercados típico del capitalismo avanzado, o de las derechas más conservadoras de Portugal y Grecia, siempre recelosas de los valores políticos y morales del liberalismo europeo o de las amenazas a la soberanía nacional, en España, tanto Alianza Popular (AP) como el PCE refrendaron el Tratado de Adhesión a las Comunidades.

Esta excepcional legitimidad afectiva/simbólica de la Comunidad Europea fue particularmente visible en la segunda mitad de los años ochenta, cuando políticas europeas de muy negativos efectos a corto plazo para España (como la reconversión industrial, el desarme arancelario y la apertura de la agricultura española a la CEE), apenas fueran cuestionadas, máxime aun en un momento en el que España todavía no había comenzado a recibir transferencias importantes del presupuesto europeo. Por ello, las encuestas que realizaba la Comisión Europea (los conocidos "Eurobarómetros") mostraban claramente una "paradoja española" por la cual los ciudadanos apoyaban la integración a pesar de que consideraran que no se beneficiaban directamente, en oposición exacta a la "paradoja

danesa" (ciudadanos que no apoyaban la integración aunque reconocían beneficiarse económicamente de ella).

Esta consideración unánime en la sociedad española acerca de las virtudes del proceso de integración europeo ha quedado de manifiesto históricamente en las encuestas de opinión. Hoy en día, transcurridos dieciocho años de la integración de España, los indicadores de apoyo popular al proceso de integración siguen siendo espectaculares, especialmente en lo que se refiere a los tres indicadores principales que configuran el europeísmo en cualquier país: "apoyo a la integración", "sentimientos de identidad europea" y "beneficios de la integración" como en lo que se refiere al apoyo a algunas cuestiones y políticas clave (ampliación, constitución, etc.)¹.

Como se observa en el Gráfico N° 1, el apoyo a la integración en España es del 64%, dieciséis puntos superior a la media europea. El apoyo *neto* a la integración (una medida más ajustada que se obtiene descontando los detractores de la integración de los que la apoyan) es veintinueve puntos superior en España al apoyo neto a la integración en la UE 25 (52 *versus* 31 puntos), siendo sólo superior en Luxemburgo y Grecia. Significativamente, entre los países grandes de la Unión Europea, España es el que registra el apoyo a la integración más elevado (Italia 54%, Alemania 45%, Francia 43%, Reino Unido 29%) (Eurobarómetro 61/2004, p. B-33).

Además, España es el Estado miembro de la Unión Europea donde más personas (un 58%) se identifican por igual con la UE y con su país. Medida con estos criterios, la identidad europea de los españoles es doce puntos superior a la media de la UE, superando clara-

mente a los tres grandes países fundadores de la Unión (Italia 49%, Francia 46% y Alemania 39%) (Eurobarómetro 61/2004, p. B-94).

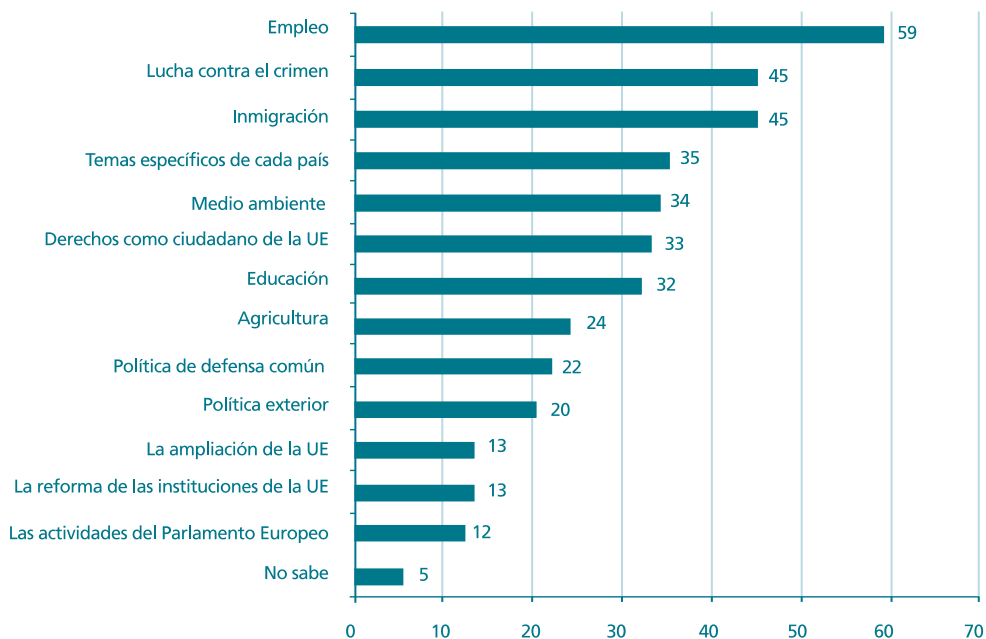
Para concluir, el 69% de los españoles consideran que la integración europea beneficia a España, lo que le sitúa *veintidós puntos* por encima de la media europea (47%). En términos de integración, los españoles apoyan mayoritariamente la Constitución Europea (70% de apoyo); la política exterior y de seguridad común (69% a favor); y la defensa común (74%). Se encuentran, además, entre los menos proclives a conservar el derecho de veto nacional y entre aquellos que claramente desearían que el proceso de integración avanzara más rápido. Por primera vez, además, son mayoría los españoles que apoyarían un proceso de integración a varias velocidades (41% *versus* 35%) en caso de que algunos países ralentizaran los avances del conjunto (Eurobarómetro 61/2004, p. B-35, 76, 79, 81, 85 y 89).

En consecuencia, aunque las circunstancias puedan cambiar de cara al futuro, parece justificado afirmar que el europeísmo de los españoles no necesariamente está basado en los fondos estructurales y los beneficios económicos de la adhesión, sino en aspectos simbólicos, políticos y afectivos de mayor calado. Sin duda, un escenario de reducción de fondos y competencia económica por parte de los nuevos socios como el que prevemos a corto plazo constituirá una buena ocasión para verificar la solidez de las convicciones europeas de los españoles y españolas. A tenor de los datos, sin embargo, no es probable que dichos cambios tengan una repercusión inmediata en el sentimiento o identificación europeísta de los españoles.

¹ Véase en este sentido Ruiz Jiménez, Antonia María, *La identidad europea de los españoles: sentido pasado y presente de la identificación con Europa en España*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N° 61/2004, 2/XII/2004.

Gráfico 2: La discrepancia de prioridades entre partidos y ciudadanos

Temas prioritarios para los ciudadanos europeos en las pasadas elecciones al Parlamento Europeo



Fuente: EB 61/2004

2. La erosión del consenso en política europea

Parece evidente que Europa sigue constituyendo una extensión natural del proyecto colectivo de los españoles, sin que haya razones de peso para anticipar un cambio sustancial en esta materia. De igual forma, parece también que unas bases tan sólidas harían factible construir una política europea acti-

va, robusta y, a la vez, compartida por los ciudadanos. ¿Por qué hablamos entonces de “erosión” del consenso?

Tras años de consenso pasivo en torno a los temas europeos en nuestro país, el proceso de ratificación de la Constitución Europea ha puesto de manifiesto la existencia de significativas diferencias en torno a la Unión Europea. Este “nuevo disenso” en torno a Europa es

visible en las tres dimensiones principales que estructuran el debate político, a saber: en la dimensión cívica, con una distancia creciente entre las opiniones y actitudes de la clase política, por un lado, y la ciudadanía, por otro; en el eje ideológico izquierda-derecha, con la aparición de importantes tensiones entre la izquierda y la derecha, pero también, y de forma más novedosa, dentro de la izquierda y la derecha; y, finalmente, en la dimensión territorial, con la aparición de discrepancias tácticas y de principio entre los viejos y los nuevos partidos nacionalistas².

Primer ámbito de divergencia: elites y los ciudadanos

El primer ámbito en el que detectamos una erosión del consenso en torno a la Unión Europea es el referido a la aparición de una brecha creciente entre las percepciones ciudadanas acerca de Europa y las posiciones y prioridades destacadas por las elites políticas.

Este fenómeno, claramente visible en los países de nuestro entorno desde comienzos de la década de los noventa, ha terminado por reproducirse en España con motivo de las últimas elecciones al Parlamento Europeo y, muy especialmente, en relación al referéndum del día 20 de febrero en torno a la ratificación del Tratado Constitucional. En ambos casos, el porcentaje de participación (45% y 42%, respectivamente) ha sido revelador de la falta de entusiasmo que suscitan los temas europeos. Por un lado, nunca hasta junio de 2004 se habían celebrado elecciones europeas en España de forma independiente a otros comicios (generales, autonómicos o municipales). Por otro, al contrario que en otros países, nunca en España se había sometido la ratificación de un Tratado Europeo a referéndum.

No deja de resultar paradójico que cuantos mayores poderes han adquirido los ciudadanos, vía el refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo, más se han alejado los ciudadanos de sus representantes europeos. Igualmente, la Constitución Europea, que por fin consagra la doble legitimidad de Estados, pero también de ciudadanos, y extiende los poderes del Parlamento Europeo de forma sustancial, tampoco suscita ningún entusiasmo cívico. Al contrario, las quejas respecto a la complejidad del texto y la falta de información han estado muy extendida. La realidad es que mientras que la Unión Europea ha dedicado casi exclusivamente los últimos años de su vida política a la reforma de las instituciones y a la gestión de la ampliación de la UE, las preocupaciones de los ciudadanos han estado muy alejadas de la agenda oficial.

No obstante, el distanciamiento por parte de los ciudadanos no significa que estemos ante una tendencia creciente de euroescepticismo o eurofobia. A juzgar por los datos del Eurobarómetro antes señalados, los españoles siguen estando entre los más entusiastas europeístas del continente. Paralelamente, el europeísmo de la clase política española también parece estar fuera de toda duda. Por razones que tienen que ver con nuestra trayectoria histórica de aislamiento y exclusión, en España carecemos de partidos anti-sistema de carácter "eurofóbico" que, como en otros países, hayan hecho del "No a Europa" una cuestión central de sus programas electorales. Irónicamente, el europeísmo de los españoles y de sus partidos políticos es tal que hasta los partidarios del "No" a la Constitución Europea lo han hecho bajo la bandera de "más Europa", "otra Europa" o

² Torreblanca, José I, *Los tres disensos de la Constitución Europea*, Real Instituto Elcano, Análisis N° 22/2005, 9/II/05.

“mejor Europa”. Como consecuencia, si extrapoláramos el resultado de la eventual ratificación parlamentaria de la Constitución Europea de las posiciones de los partidos políticos con representación parlamentaria, nos encontraríamos con que el Tratado Constitucional recibiría más del 94% de los votos de los diputados a Cortes (332 diputados votarían a favor de la ratificación de la Constitución Europea y sólo 18 en contra), un margen incluso superior al que se requiere en España para aprobar una reforma constitucional.

Segundo ámbito de divergencia: eje ideológico izquierda-derecha

España fue el único país del Sur de Europa en el que la adhesión a la (entonces) CE no cosechó ni un solo voto en contra en el trámite de ratificación parlamentaria del Tratado de Adhesión. Posteriormente, el Tratado de Maastricht provocó las primeras fisuras en la izquierda española, especialmente en Izquierda Unida, pero la cuestión se zanjó con una división del voto parlamentario de la coalición entre el “Sí” y la abstención.

Como hemos visto, esta tendencia dentro de las fuerzas de izquierda, de ámbito nacional y de ámbito autonómico, se ha consolidado definitivamente con ocasión del debate en torno al referéndum del día 20 de febrero en relación a la Constitución Europea. Ratificación de la Constitución, al solicitar abiertamente el “No” varias fuerzas políticas con representación parlamentaria (ERC, IU, BNG, CHA, Na-Bai, EA) que sumaban un total de dieciocho escaños. Significativamente, aunque IU-IC no represente mucho desde el punto de vista parlamentario (5 escaños), casi un 28% de los españoles comparten el argumento de que la Constitución Europea consagra la

Europa del capital y no reconoce la Europa social (Barómetro CIS/Real Instituto Elcano, diciembre 2004). Por ello, más allá de la discusión acerca de la veracidad de estos argumentos, lo interesante resulta plantearse hasta qué punto nos encontramos ante una fractura en torno a Europa en el seno de la izquierda, cuáles serán sus consecuencias a largo plazo y, muy especialmente, si esta fractura alcanzará al electorado del PSOE, limitando sus posibilidades de pactar con el PP grandes acuerdos en materia de política europea.

Por la derecha del espectro político, la fractura en el europeísmo es igualmente evidente. De acuerdo con los datos disponibles, durante la pasada campaña del referéndum constitucional, casi uno de cada cuatro españoles (23%) daba por bueno el mensaje que emitía el Partido Popular en el sentido de que España perdía peso en la Constitución Europea. Por su parte, dentro del grupo de votantes del Partido Popular, los que pensaban que la Constitución Europea era buena para España no llegaban al 50% (48%). Por otro lado, el silencio del ex Presidente José María Aznar a la hora de apoyar la Constitución Europea, a pesar de haber sido su Gobierno el responsable de la negociación de 447 de los 448 artículos de los que consta dicho Tratado, es enormemente revelador. Dado que las dos cuestiones en las que el Gobierno de José María Aznar centró sus desavenencias con la nueva Carta Magna Europea (la referencia al cristianismo y el mantenimiento de los votos en el Consejo fijados por el Tratado de Niza) no tuvieron satisfacción en la Conferencia Intergubernamental que cerró el Tratado ya bajo mandato del actual Gobierno socialista, no resulta de extrañar que una gran parte de votantes y

simpatizantes del PP se haya mostrado insatisfechos con el Tratado Constitucional.

Tercer ámbito: la cuestión territorial

El debate generado en los partidos nacionalistas en torno a la ratificación de la Constitución europea ofrece un claro exponente de la existencia de un problema en cuanto a la percepción de la Unión Europea desde el ámbito nacionalista o la óptica territorial (como se sabe, unos partidos, como ERC, BNG, EA, Nafarroa-Bai y la Chunta se han posicionado en contra, mientras que CiU, PNV y CC, por otro lado, se han posicionado a favor). A tenor de las posiciones de los partidos políticos de corte nacionalista, resulta evidente que una parte significativa de las elites políticas en Galicia, País Vasco y Cataluña parecen concebir el proyecto europeo más como un obstáculo para la promoción de la identidad y el proyecto nacional propio que una oportunidad o garantía de su preservación. Aunque, como se muestra en las encuestas (Barómetro CIS/Real Instituto Elcano, diciembre 2004), esta percepción no esté tan extendida entre los electorados nacionalistas como el discurso político de las elites pudiera indicar, no por ello deja esta quiebra de las perspectivas y expectativas acerca de la Unión Europea de ser menos preocupante.

Analíticamente, este “malestar europeo” en el ámbito nacionalista tiene dos vertientes: una típicamente europea y otra exclusivamente nacional, que por ello conviene distinguir con precisión.

En el ámbito nacional, el malestar tiene su origen en lo que históricamente ha constituido un déficit de participación de las Comunidades Autónomas (CCAA)

en el proceso de formación de la política europea en España. Pese a que, en términos sustantivos, España sea un Estado prácticamente federal, el proceso de formación de la política europea de España se ha parecido más al de los Estados más centralizados de nuestro entorno (Francia, el Reino Unido) que al de los Estados federales o más descentralizados (Alemania, Bélgica, Austria). Esta “ceguera federal” del sistema institucional español, amparada en el principio de unidad de acción exterior expresado en el Art. 91 de nuestra Constitución, contrasta vivamente con la importancia de las competencias transferidas a las CCAA, especialmente en materias centrales de la vida política y legislativa europea (como la agricultura y pesca o el medio ambiente) en la que dichas CCAA tienen importantísimas cuando no exclusivas competencias³.

En el ámbito europeo, el malestar con Europa de las regiones con autonomía política y legislativa tiene dos vertientes. La primera vertiente viene marcada por la frustración de expectativas en cuanto al sentido del proceso de integración. Tradicionalmente, las elites políticas en los ámbitos nacionalistas han tendido a apoyar el proceso de construcción europea partiendo del supuesto de que el horizonte federalista o federalizante de dicho proceso supondría, inevitablemente, un debilitamiento de los Estados-nación. Sin embargo, como sabemos, esa “Europa de los pueblos” con la que los nacionalistas soñaban ya en los años cincuenta, no se ha hecho realidad. Aunque el marco europeo ha convertido a las regiones en interlocutores esenciales a la hora de poner en práctica un gran número de políticas, los Estados miembros han sido siempre reticentes a conceder a las regiones un ámbito

³ Martín y Pérez de Nanclares, José, *Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: Balance crítico y propuestas de reforma*, Real Instituto Elcano, Documento de trabajo N° 55/2004, 25/X/2004.

representativo con poder real. Por esta razón, el Comité de las Regiones, en el que algunos depositaron sus expectativas en los años ochenta, ha sido un órgano carente de poder real. Más recientemente, pese a la existencia de algunas propuestas en esta dirección en el marco de la Convención, la Constitución ha dado por zanjada la cuestión estableciendo claramente la legitimidad de la Unión sobre una doble base: la de los Estados (representados en el Consejo) y los ciudadanos (representados en el Parlamento Europeo).

La segunda fuente de frustraciones con Europa de las regiones con autonomía política e identidades fuertes tiene que ver con lo que la literatura académica ha denominado *executive empowerment* o "refuerzo de los Gobiernos", es decir: el hecho de que la integración europea no sólo no ha debilitado a los Estados sino que, en la práctica, los ha reforzado. Pese a que los Estados han transferido notabilísimas competencias al ámbito comunitario, la realidad es que la delegación de competencias al ámbito supranacional les ha otorgado nuevas capacidades de control (por ejemplo, de la agenda, pero también de la información) y coordinación (entre administraciones y niveles territoriales) de las que antes carecían.

El fenómeno de refuerzo ejecutivo se complementa, además, con un debilitamiento paralelo de las regiones con competencias legislativas. La extensión del proceso de integración europeo a materias en las que dichas regiones disponían de competencias legislativas compartidas o exclusivas ha supuesto una amenaza de vaciamiento competencial *de facto* (más aún en razón de la progresiva eliminación de la unanimidad en el Consejo de Ministros y la consiguiente adopción de decisiones en

régimen de codecisión con el Parlamento Europeo). Cabe señalar, no obstante, que esta "revuelta de las regiones" contra el vaciamiento competencial no es un fenómeno exclusivo español, ni cabe ser atribuido a la acción de Gobierno en España (de hecho, fueron los *Länder* alemanes los que encabezaron esta rebelión en 1997, en el marco de las negociaciones del Tratado de Ámsterdam), sino que es consecuencia de un problema más amplio de ámbito europeo.

Conclusión

Pese al consenso mayoritario en torno a la pertenencia a la Unión Europea y lo que ésta significa para el proyecto colectivo de los españoles, los casi veinte años transcurridos desde la integración de España en la (entonces) Comunidad Europea han hecho posible la aparición de matices significativos en cuanto a los modelos de Europa que propugnan los diferentes actores políticos, económicos y sociales. Dado que estas diferencias de opinión se refieren más a la existencia de diferentes visiones acerca del "cómo" y "para qué" estar en Europa que al hecho de pertenecer o no a la UE, no procede hablar de "ruptura", sino simplemente de erosión.

En adelante, la pertenencia a Europa será difícilmente cuestionada por los partidos políticos españoles, la sociedad civil o los partidos nacionalistas en el ámbito autonómico. Sin embargo, sí podemos esperar un vivo debate en torno a las diferentes maneras de estar en Europa, especialmente si el modelo de inserción de España en una Europa ampliada y constitucional tiene que evolucionar, haciendo más visibles los costes y más difusos los beneficios de la pertenencia. En consecuencia, esta "erosión"

del consenso debería interpretarse más bien desde el punto de vista de la emergencia de diferentes maneras de “ser” y “estar” en Europa una vez resuelta exitosamente nuestra integración en Europa y no como un cuestionamiento implícito o explícito de la presencia de España en la Unión Europea o de su decidida contribución al éxito del proceso de integración europeo.

En la medida que los diversos actores políticos, económicos y sociales que operan en el ámbito nacional o autonómico se planteen proyectos colectivos no necesariamente idénticos entre sí y, a la vez, conciban la Unión Europea como una arena en la que promover y realizar dichos proyectos, la Unión Europea será objeto de disenso. Así, unos actores preferirán reforzar determinadas dimensiones de la Unión en detrimento de otras (la fiscalidad en lugar de la competitividad, la política social en lugar de la política de defensa o la dimensión regional en lugar de la estatal, por poner algunos ejemplos). Sin embargo, esta evolución hacia el disenso dará más fe de la incorporación de la UE a nuestra vida cotidiana como parte inextricable de nuestro sistema y proyecto político que de la concepción de la Unión como un cuerpo extraño alojado en nuestra vida política.

En suma, la falta de consenso en materia europea puede dar lugar a una política europea con más debate y, paradójicamente, con más legitimidad. En realidad, el consenso en política exterior y en la UE no tienen el mismo rango de deseabilidad / posibilidad porque la UE no es sólo política exterior. La UE es, en muchos ámbitos, la continuación de la política nacional por otros medios: hay modelos políticos, económicos y sociales en legítima competencia cuya fuerza relativa se dirimirá electoralmente.

Por tanto, aunque las reglas del juego marquen claramente los límites, hay un margen para la legítima competencia electoral y para que los electores decidan entre modelos. Por esa razón, la responsabilidad de la clase política no es la de minimizar o esconder las divergencias bajo un supuesto pacto de Estado o consenso ficticio.

Naturalmente, la exageración de dichas diferencias, como la manipulación interesada o electoralista de algunos debates (los fondos europeos, por ejemplo), puede tener consecuencias nocivas en cuanto deterioren injustificadamente ante los ciudadanos la imagen de la Unión Europea y el sentido del proyecto de integración. Entre ambos extremos, la exposición a los ciudadanos de los diversos proyectos existentes para su consideración y evaluación, junto con los datos, argumentos y principios que los avalan, supondría un avance notable no sólo desde el punto de vista de la calidad de la esfera pública en nuestro país sino desde la posibilidad de contribuir a la consolidación de dicha esfera pública en el ámbito europeo.

Lamentablemente, unos ciudadanos que no debatan acerca de la ampliación, la Constitución o, por poner un reciente ejemplo que ha suscitado una cierta controversia, la adhesión de Turquía, no serán unos ciudadanos europeos plenos. Por todo ello, en las conclusiones de este Informe, llevamos a cabo una serie de recomendaciones tendentes a mejorar la calidad y cantidad del espacio para el debate y la participación ciudadana en la elaboración de la política europea.

Análisis: Dilemas y desafíos de la política europea de España

1. En el ámbito político-institucional

Primero: el (inacabado) diseño institucional de la Unión

A corto y medio plazo, la política europea va a estar dominada por la ratificación y entrada en vigor de la Constitución Europea firmada el 29 de octubre de 2004 en Roma. Caben dos escenarios: uno de ratificación exitosa y otro de fracaso de la ratificación. En ambos, sin embargo, existirán numerosas cuestiones institucionales que merecerán ser objeto de atención específica para España.

En el escenario de una ratificación exitosa, la agenda europea estará marcada a partir de la entrada en vigor de la Constitución el 1 de noviembre de 2006 por la necesidad de garantizar el eficaz funcionamiento institucional de la Unión con las nuevas reglas del juego y configuración institucional. Esta no será una tarea fácil, ya que es seguramente en el área institucional donde son menos evidentes las mejoras y más obvios los problemas que plantea la Constitución Europea.

En primer lugar, la entrada en vigor del nuevo sistema de doble mayoría Estados/población previsto en el artículo I-25 deberá ser objeto de una cuidadosa negociación. Por un lado, desde el punto de vista técnico, la introducción de criterios de población en la ponderación de las decisiones del Consejo plantea la cuestión de las cifras de población que se deberán utilizar (años de referencia, criterios de contabilidad, fiabilidad de los datos, plazos para la revisión, etc.) así como la base jurídica (unanimidad o mayoría) que se empleará en el seno del Consejo para definir el nuevo sistema. Más aún, desde el punto de vista político, los Estados miembros deberán estudiar muy cuidadosamente

sus posiciones y posibilidades de actuación en el nuevo marco institucional y adaptar sus estrategias y cálculos negociadores a las nuevas posibilidades de coalición y bloqueo que ofrece el nuevo sistema. Esto es particularmente importante dado que existen tres tipos de decisiones por mayoría cualificada: 55%-65% de Estados/población para materias ordinarias; 72%-65% de Estados /población para propuestas en las que la Comisión carezca de iniciativa; y un tercer umbral eminentemente político para materias consideradas sensibles por algún Estado miembro en el periodo 2009-2014.

En lo que respecta al número de miembros de cada Estado en el Parlamento Europeo (Art. I-20), la CIG constitucionalizó el principio de "proporcionalidad decreciente" en la asignación de escaños y los techos máximos y suelos mínimos aceptables para los más grandes y los más pequeños (96 y 6, respectivamente). Sin embargo, existen numerosas fórmulas para traducir el principio de "proporcionalidad decreciente" a la realidad con, a su vez, muy diferentes implicaciones en términos de los escaños que se asignarían a España. Traducir la "comprensión" obtenida por el Gobierno español en la CIG 2004 respecto a la necesidad de compensar la excesiva pérdida de eurodiputados sufrida a raíz del Tratado de Niza en una fórmula que permita a España consolidar o incluso aumentar los 54 escaños provisionalmente asignados requerirá un esfuerzo importante de construcción argumental, negociación y persuasión.

Finalmente, la Constitución tampoco parece haber resuelto satisfactoriamente la cuestión de la composición de la Comisión. La necesidad de compensar a los más pequeños por la introducción

de mayores niveles de proporcionalidad respecto a la población en el Consejo ha llevado a mantener el principio de un Estado/ un Comisario durante la primera legislatura que siga a la aprobación de la Constitución, es decir hasta el 2014. Quizás puedan existir en el nivel nacional ejecutivos con 25 miembros que funcionen eficazmente. Sin embargo es muy dudoso que un Colegio de Comisarios con más de 25 miembros pueda funcionar coordinadamente. Esto resulta especialmente preocupante en tanto en cuanto en una Unión ampliada, el papel de la Comisión como líder de la iniciativa legislativa y garante de la eficaz implantación de las políticas comunitarias resulta absolutamente esencial.

Lo grave es que ni siquiera las normas diseñadas para configurar una Comisión reducida con posterioridad al 2014 parecen garantizar dicha eficacia. Los 25 han optado por mantener una fórmula similar a la acordada en Niza en el año 2000. Con ello han preservado una solución que mantiene los equilibrios institucionales y salvaguarda los intereses de los Estados más pequeños. Sin embargo, la aplicación de dicha fórmula, además de no ser fácil, podría no ser compatible con la necesidad de salvaguardar o incluso elevar la eficacia de la Comisión en una Unión ampliada. Al establecer el número de Comisarios en dos tercios del número de miembros de la Unión, se obliga a la Comisión a introducir cambios con cada nueva ampliación. Además, se fijan una serie de principios de aplicación nada fácil, cuando no posiblemente contradictorio: por un lado se habla de una "rotación igual", de "equilibrio demográfico y geográfico", lo que induce a pensar en un turno de Estados preestablecido y en una intergubernamentalización de la

Comisión, mientras que por otro se exige a la Comisión "velar por el interés general de la Unión" y "ejercer sus responsabilidades con plena independencia" y a sus miembros ser elegidos "en razón de su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia" (Art. I-26.6). Tal y como ha demostrado la crisis en torno a la ratificación de la Comisión Barroso en octubre de 2004, la eficacia y legitimidad de la Comisión pasa por aumentar los márgenes de maniobra del Presidente de la Comisión a la hora de seleccionar su Colegio de Comisarios, no por librarla de la ineficacia que plantea un Colegio de 27 o 30 Comisarios para luego encorsetarla en un rígido turno geográfico y demográfico.

En lo referente al Consejo, la eficaz coordinación y delimitación de responsabilidades entre el nuevo Ministro de Asuntos Exteriores de la UE (Art. I-28) y el nuevo Presidente del Consejo requerirá un aprendizaje mutuo y el establecimiento de una serie de procedimientos cuyo éxito no puede descartarse, pero tampoco darse por hecho. Por otra parte, pese a las innegables potencialidades que se derivan de la doble asignación del nuevo Ministro de Asuntos Exteriores europeo al Consejo y a la Comisión (como Vicepresidente), a nadie se le escapan los problemas de control político y democrático prospectivo y retrospectivo que esto plantea al Parlamento, a la propia Comisión e incluso al Tribunal de Justicia Europeo. Igualmente, la introducción de la figura del "Presidente del Consejo" (Art.- I-22), podría reforzar la visibilidad y la capacidad de acción internacional de la UE, pero sus demasiado poco precisas competencias abren la puerta a un factor de liderazgo personal de incierto pro-

nóstico. Por todas estas razones, lograr que la reforma del Consejo se materialice en una mayor eficacia y coordinación, todo ello en un clima de transparencia y estabilidad, será una tarea prioritaria.

El diseño institucional no es el único ámbito pendiente. Previa a la ratificación y entrada en vigor de la Constitución, España deberá estudiar muy cuidadosamente sus opciones dentro de los nuevos mecanismos de cooperación reforzada. En el pasado existieron temores justificados de que las llamadas cooperaciones reforzadas constituyeran mecanismos de exclusión de países como España, que en razón de su llegada más tardía y su posición periférica desde el punto de vista económico contemplaban con preocupación la constitución de núcleos o vanguardias de integración. En la Europa ampliada, sin embargo, España no sólo no tiene nada que temer en este sentido sino que va a estar naturalmente interesada en promover dichas cooperaciones en algunos ámbitos específicos (desde luego en los temas de seguridad y defensa, pero también de libertad, seguridad y justicia). Igualmente, en lo referente a las llamadas cláusulas "pasarela" previstas en la Constitución Europea (Art. IV-444), que permiten pasar a la mayoría cualificada en algunos ámbitos regidos por la unanimidad siempre que se produzca una decisión unánime. España debería estudiar también atentamente las áreas en las que estaría interesada en generar presión para conseguir la materialización de dichos cambios. En el pasado, nuestro país estuvo interesado en mantener la unanimidad en algunas de estas áreas consideradas sensibles (fiscalidad, seguridad social, medioambiente). Hoy, sin embargo, el nivel de desarrollo y los

estándares alcanzados por España pueden permitirle considerar que, bajo determinadas condiciones, la unanimidad en dichas áreas puede ser considerada más un obstáculo que una salvaguarda para la satisfacción de intereses nacionales.

El segundo gran escenario es el constituido por el fracaso de la ratificación. En dicho escenario, la Constitución Europea, destinada a ser la solución a los déficit de eficacia y legitimidad de la Unión, acabaría convirtiéndose en el problema. Formalmente, la ratificación requiere la aprobación de todos los Estados miembros. Por esa razón, un sólo "No" será suficiente para abrir una crisis, independientemente del país en el que se produzca. Además, frente a lo ocurrido en otras ocasiones, en las que la convocatoria de referendos ha sido puramente excepcional, la elevación del listón formal y nominal de este nuevo Tratado al rango de Constitución ha convertido el referéndum ratificatorio en una práctica ampliamente extendida, con todos los riesgos que esto supone dada la imprevisible dinámica que sabemos adquieren en ocasiones este tipo de consultas. Sin embargo, dependiendo de dónde se origine el "No", la crisis tendrá diferentes consecuencias y salidas posibles.

El fracaso de la ratificación podría dar lugar a escenarios diversos, de consecuencias diferenciadas. Cada uno de ellos deberá ser estudiado con antelación y detenimiento por el Gobierno español con el fin de participar activa y eficazmente en la solución de cualquier crisis que se plantee de tal manera que las soluciones adoptadas refuercen y no debiliten la posición de España. En un escenario de conflicto en torno a si mantener el Tratado de Niza en vigor y

hasta cuándo, solicitar el abandono de la Unión de aquellos que hayan rechazado la Constitución o promover una Unión más estrecha entre los que quieren seguir adelante dejando atrás a los más renuentes, España debería contar con sólidos argumentos políticos, jurídicos y de oportunidad para justificar sus decisiones, incluyendo, claramente, su propio Plan B, que debería ser objeto de un consenso activo entre los principales grupos políticos.

Con independencia de que se ratifique rápidamente la Constitución o que se produzca una crisis por la existencia de uno o varios “Noes”, existe una ingente tarea a realizar en términos de desarrollo institucional. En cada uno de estos ámbitos (el Consejo, el Parlamento, la Comisión), España deberá anticipar una posición clara, detallada y coherente, que responda a sus intereses particulares y, a la vez, a los intereses de Europa en su conjunto.

Segundo: pérdida de poder del Consejo y auge del Parlamento Europeo

Tradicionalmente, los sucesivos Gobiernos españoles han articulado su presencia en el sistema institucional de la Unión Europea a través del Consejo de Ministros. Esta opción no sólo era lógica (dado que el Consejo es el lugar natural de representación y negociación de los intereses de los Estados y, por tanto, el espacio donde los ejecutivos se han sentido más cómodos) sino, además, deseable, en tanto en cuanto el Consejo ha venido siendo el lugar donde residía el poder real de decisión en la Unión.

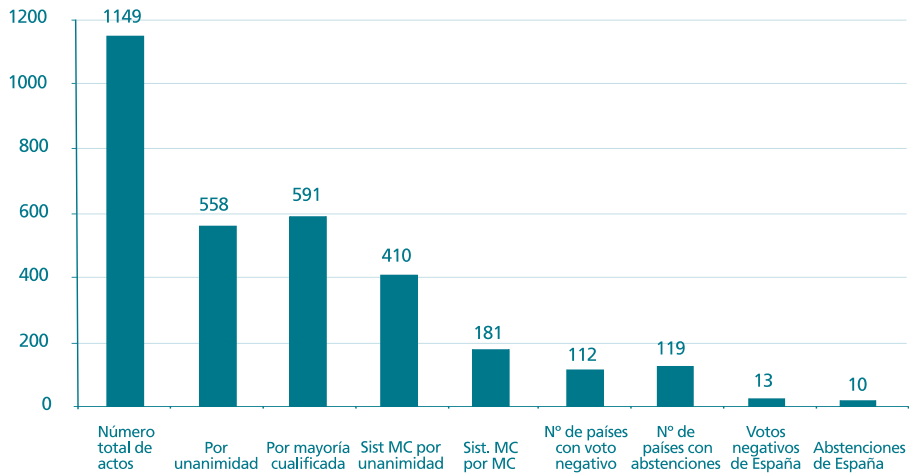
La primacía del Consejo de Ministros en la presencia institucional de España en la Unión ha venido amparada y, a la vez, ha sido reforzada por: primero, el

gran número de materias en las que la base de negociación formal ha sido tradicionalmente la unanimidad; segundo, la existencia de una cultura consensual en la cual, pese a la existencia de una base de decisión que permitía la mayoría cualificada, las votaciones han sido excepcionales, aún en asuntos considerados decisivos para el interés nacional de algunos Estados; tercero, el poder relativo de España en el Consejo de Ministros ha sido elevado en razón tanto de sus propios votos (los ocho votos de España frente a los diez de Alemania) como en razón de lo elevado del umbral de votos en los que se establecía la mayoría cualificada (71%).

Todo esto ha otorgado a España una importante capacidad para forjar minorías de bloqueo con sus socios mediterráneos y, también, para resultar decisiva en la configuración de mayorías ganadoras, de tal manera que ni siquiera en los momentos de mayor divergencia aparente entre la política europea de España y la del núcleo europeo dominante hayamos podido constatar otra cosa que una gran satisfacción con los resultados de las negociaciones en el Consejo en términos de los intereses específicos de España.

Como se observa en el Gráfico N° 3, de

Gráfico 3: Patrones de votación en el Consejo de la Unión. Actos legislativos 1999-2004



■ Actos legislativos 1999-2004

Fuente: elaboración propia sobre la base del *Summary of Council Acts* Consejo de la Unión Europea.

1149 actos legislativos adoptados por el Consejo entre 1999 y 2004, aproximadamente la mitad de ellos tenían como base de decisión la unanimidad. Sin embargo, sorprende constatar hasta qué punto, de los 591 actos restantes, en los que la base de decisión era la mayoría cualificada y en los que, por tanto, se hubiera podido proceder a una votación, en nada menos que 410 ocasiones (el 69,4%) los Quince lograron alcanzar un acuerdo unánime. El resultado es que a lo largo de cinco años, los actos legislativos en el Consejo sólo registraron votos discrepantes en el

15,7% de las ocasiones. Desde el punto de vista de España, los datos no son menos significativos ya que podemos observar que, pese a las discrepancias sufridas en materia de política europea entre el Gobierno de José María Aznar y el núcleo franco-alemán dominante en la Unión, España sólo votó contra la mayoría del Consejo en trece ocasiones en todo ese período.

Por ello, más allá de estos datos concretos, resulta evidente que el verdadero problema reside en que la ampliación, sumada a los cambios introducidos por

el Tratado de Niza y el actual Tratado Constitucional, suponen un cambio cualitativo en la configuración del poder del Consejo.

En primer lugar, la pérdida del poder del Consejo en su conjunto frente al Parlamento es coincidente con la pérdida de poder individual de los Estados dentro del Consejo tanto en razón de la ampliación (cada aumento del número de miembros del Consejo reduce en una pérdida de poder relativo de cada Estado dentro del Consejo) como de la reducción de ámbitos en los que la base de decisión lo constituye la unanimidad. Recuérdese que, de acuerdo con los datos proporcionados por el propio Ministerio de Asuntos Exteriores español, la Constitución Europea extenderá la mayoría cualificada a 47 materias sustantivas.

En segundo lugar, asistimos a una pérdida de poder del Consejo en su conjunto frente al Parlamento Europeo como consecuencia de la generalización del llamado procedimiento de codecisión (*grosso modo*, el procedimiento por el cual las decisiones exigen mayoría tanto en el Consejo como en el Parlamento). La codecisión convierte al Parlamento Europeo en un poderoso rival del Consejo a la hora de condicionar la agenda de la Comisión. Si, históricamente, la Comisión, por disfrutar de la iniciativa legislativa, se ha visto obligada a anticipar las preferencias del Consejo en sus propuestas, en la actualidad, y crecientemente en el futuro, la Comisión deberá prestar una atención mayor si cabe a la configuración de intereses y preferencias existente en el Parlamento antes de lanzar cualquier iniciativa. Tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, el procedimiento de codecisión se ha convertido en el proce-

dimiento estándar de decisión, afectando a 48 nuevas bases jurídicas⁴.

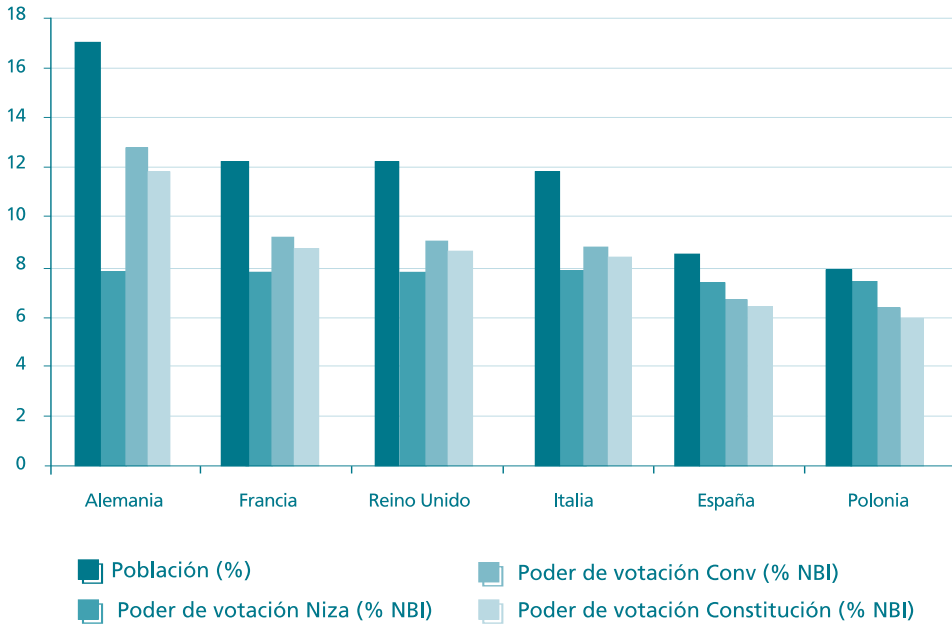
La ampliación plantea, además, dos serias amenazas al funcionamiento del Consejo: en primer lugar, pone a prueba la tradicional cultura consensual, ya que reduce enormemente los conjuntos de opciones que satisfacen a todos los miembros y, a la vez, incentiva la formación de "coaliciones mínimas ganadoras" (al ser los beneficios de una decisión menores, el aumento de la cuota de beneficios individual requiere mantener el número de participantes en una coalición lo más bajo posible). En consecuencia, combinado con el hecho de que las materias sujetas a unanimidad en el Consejo son cada vez menores, habiéndose generalizado el uso de la mayoría cualificada tanto en Niza como en la futura Constitución, resulta evidente que parte del poder de decisión en la Unión se está trasladando desde el Consejo al Parlamento.

Tercero: el poder de España en la Unión ampliada

Como se demostró en Ioannina, Ámsterdam, Niza o la CIG 2004, las estrategias negociadoras de España en las negociaciones institucionales han estado destinadas a mejorar la cuota de poder en el Consejo, manteniendo o acrecentando la capacidad de influencia de España. La paradoja de Niza, pero también de la negociación y el resultado final de la Constitución Europea reside, sin embargo, en que, en razón de la ampliación y el auge del Parlamento, las nuevas (y mayores) cuotas de poder relativo coexisten con menores cuotas de poder absoluto, es decir: las mejoras individuales conseguidas por España quedan en gran parte anuladas por los efectos de la ampliación.

⁴ Secretaría de Estado para la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores, (2004) *Breve Análisis del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, págs. 55-57.

Gráfico 4: El poder de decisión a priori de España en la Unión Europea: Niza, la Convención y la Constitución



Fuente: Bilbao, 2004 y Torreblanca, 2004. Nota: Datos en % NBI, Normalizad Banzhaf Index, UE-27

Como se observa en el Gráfico N° 4, la cuota de poder absoluto de España en una Unión ampliada a 27 miembros (medida en Índices Banzhaf normalizados, que dan cuenta del porcentaje de coaliciones en las que el voto de cada

país es decisivo), varía poco con un sistema (Niza) u otro (la Convención o la Constitución). La Constitución, aunque ha introducido una reponderación sustancial a favor de los Estados más poblados, lo ha hecho en términos

de proporcionalidad decreciente ya que los pesos de los países más grandes son algo menores que los de su población (Alemania, por ejemplo, dispone del 17% de la población en la UE-27, pero su índice de poder NBI es del 11.8%) mientras que, cuando en el año 2009 entre en vigor el sistema de doble mayoría previsto en el artículo I-25 de la CE, España tendrá una cuota de poder de decisión *a priori* muy parecida a su población⁵.

Lo que sí varía es el poder relativo de España frente a los otros grandes: de acuerdo con el nuevo sistema de votación basado en la población, los "cuatro grandes" tendrán mayor poder de decisión respecto a España del que disponen actualmente con el Tratado de Niza. Sin embargo, en virtud del acuerdo logrado en la CIG 2004, que exige un número mínimo de cuatro Estados para bloquear una medida, aunque alcancen el umbral de población superior al 35% que se requiere formalmente (Art. I-25 de la Constitución), se han desactivado ocho posibles coaliciones de bloqueo entre los Estados más grandes en las que España no hubiera estado representada y se ha abierto, a cambio, la posibilidad de que España sea decisiva en cuatro nuevas minorías de bloqueo formadas por los Estados más grandes.

En cualquier caso, aunque tanto el Tratado de Niza como la Constitución garantizan a España un más que aceptable poder de bloqueo, la realidad es que nuestro país es hoy menos poderoso en términos de votos de lo que lo era en la Europa a doce y, sin duda, lo será cada vez menos con cada nueva ampliación.

Incluso con el actual Tratado de Niza en vigor, en una UE a 25 miembros, los cuatro países de la cohesión (España,

Portugal, Grecia e Irlanda) suman 58 votos, por lo que no pueden formar una minoría de bloqueo (establecida en 90 votos), pero sí los seis contribuyentes netos (Alemania, Francia, Reino Unido, Holanda, Suecia y Austria), que disponen de 140 votos, y también los ocho nuevos miembros de Europa Central y Oriental (que disponen de 91 votos).

¿Significa esto que España necesariamente va a ser menos influyente? En modo alguno.

En primer lugar, hay que recordar que la Constitución Europea salvaguarda hasta 25 ámbitos de decisión para la adopción de decisiones por el procedimiento de unanimidad. En materias clave como la política exterior, de seguridad y de defensa, la fiscalidad, la seguridad social, la cultura, el medio ambiente, el comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios, los recursos propios y las importantísimas perspectivas financieras, la base de decisión seguirá siendo la unanimidad, por lo que existirá un margen muy amplio de negociación para Gobiernos como el español.

En segundo lugar, tanto los estudios de caso como los datos disponibles demuestran que el peso real de un país se mide por su capacidad de influencia, que está basada en el uso de argumentos factual y normativamente válidos y, también, por la capacidad de construir coaliciones favorables a sus intereses.

En consecuencia, la pérdida de peso de España no sólo tiene que ver con el cambio en los votos asignados a cada Estado sino con fenómenos más amplios (la extensión de la mayoría cualificada combinada con el aumento de número de miembros). Otra cosa es que los votos sí importen desde el punto de vista

⁵ Véase Bilbao Arrese, Jesús Mario, *El reparto del poder en la Constitución europea*, Real Instituto Elcano, ARI N° 125/2004, 16/VI/04; y Torreblanca, José Ignacio *El Gobierno socialista, la Constitución y la doble mayoría*, Real Instituto Elcano, ARI N° 103/2004, 28/IV/04 y *Votar y vetar en la unión: una interpretación de la posición española en la CIG 2003*, Real Instituto Elcano, ARI N° 121/200, 16/X/2003.

constitucional en tanto en cuanto reflejan una concepción determinada del poder y de la legitimidad, además del equilibrio entre representatividad y eficacia⁶.

¿Cómo enfocar entonces la cuestión del poder en la Unión ampliada? En cualquier sistema político, el ejercicio del poder tiene tres dimensiones: "¿qué se decide?"; "¿de qué se discute?"; y, "¿qué se prefiere?". La primera dimensión se refiere a la capacidad de obtener decisiones favorables a los propios intereses (bien mediante la votación, la negociación, o la persuasión).

La segunda dimensión se refiere a la capacidad de limitar el número de propuestas desfavorables a los propios intereses que entran en el ciclo decisorio, es decir: conseguir que la agenda sólo incluya aquellos temas en los que existe una posibilidad clara de obtener beneficios políticos o económicos. La tercera y última dimensión se refiere a la capacidad de orientar las preferencias del sistema en su conjunto y de los participantes individualmente hacia configuraciones favorables a los propios intereses como, por ejemplo, la cohesión territorial, la indivisibilidad de la seguridad, etc.

Por tanto, cuando se pierde poder en una dimensión, es necesario diseñar estrategias que incidan en las otras dos dimensiones. Este es, claramente, el caso de España. En la Unión ampliada a 25, y más aún a 27 o a 35, el *locus* del poder se desplazará desde el Consejo hacia la Comisión, el Parlamento o el Consejo Europeo. Por ello, resultará decisivo influir en las fases de definición y propuesta, pero también en la fase parlamentaria. Los Consejos Europeos, pese al igualitarismo formal que han venido ejemplificando, sufrirán un efecto simi-

lar, incentivando que los grandes Estados se reúnan previamente para fijar la agenda y pactar las principales posiciones. En la Unión ampliada, los Consejos Europeos se convertirán bien en el lugar de acomodo y compensación de los intereses de aquellos que hayan quedado excluidos de los grandes acuerdos o bien en el lugar en el que poder sumarse a decisiones ya tomadas.

Cuarto: la identidad y valor de España en la Unión ampliada

Todo país tiene una serie de parámetros básicos que configuran su posición en el mundo (la geografía, la historia, el tamaño, la riqueza, la población, etc.). Por esta razón, las coordenadas básicas de la política exterior de España serán las mismas para todo Gobierno: España es un país profundamente europeo, de renta media, tamaño mediano-grande, con una tradición histórica y peso cultural destacable y con importantes intereses de política exterior en el Mediterráneo y América Latina. En la medida en que la riqueza o población de España se incremente o disminuya en relación a nuestros socios, nuestro idioma y nuestra cultura se expandan o decaigan y nuestros vecinos triunfen o fracasen, las coordenadas de nuestra política exterior cambiarán, pero lo harán lentamente. Igualmente, en la medida en que el proyecto colectivo y los valores de los españoles cambien (como lo han hecho en estos últimos 25 años), la política exterior deberá también cambiar.

Todos estos elementos configuran los parámetros básicos en los que se asienta y sobre los que se construye la política exterior. Interpretar estas tendencias de cambio y continuidad y observar el entorno es obviamente una tarea esencial para garantizar el éxito en política

⁶ Véase, J. I. Torreblanca, *Los votos importan y mucho*, El País, 17 de junio de 2004, p.14; *La Constitución y las reglas de juego*, La Vanguardia, 9 de junio de 2004, p.24

exterior. En la medida en la que el Estado es el actor dominante en las relaciones internacionales, al menos desde el punto de vista legal, y, también, en tanto en cuanto lo que se juegan los Estados en la escena internacional es su propio bienestar y supervivencia, la política exterior es una política de Estado que requiere el máximo nivel de consenso posible.

Sin embargo, en una democracia, el Estado no tiene una entidad ni existencia independiente de sus ciudadanos por lo que en absoluto puede constituir un fin en sí mismo, sino un mero medio para conseguir objetivos coherentes con los principios democráticos y los intereses materiales de sus ciudadanos. La diplomacia clásica, basada en la idea de que sólo una elite disponía de los conocimientos técnicos para interpretar los intereses permanentes del Estado y transformarlos en política exterior es sencillamente incompatible con una sociedad democrática, abierta, plural y avanzada económicamente.

En consecuencia, más allá de los intereses de los Estados, cada vez más difusos y, desde luego, cada vez menos permanentes, hay un espacio legítimo para la divergencia ideológica (izquierda-derecha) en cuanto a la *finalité politique* del proceso de integración y sus contenidos sustantivos (mayor o menor papel del Estado o del mercado en la construcción de Europa). Por tanto, parece razonable que exista un margen de maniobra para que, al igual que ocurre en la política interna, cada Gobierno sitúe el énfasis en aquellas políticas que le son más cercanas desde el punto de vista ideológico o de construcción europea y para ello busque aliados en otros Gobiernos con similares preferencias. Pensar, por tanto, que todos los intere-

ses que pueden representarse en la construcción europea son reducibles a un único interés nacional cuya interpretación y ejecución corre a cargo del poder ejecutivo supone una aberración no sólo democrática sino esencialmente contraria al mismo espíritu de la construcción europea, que siempre ha tenido como objetivo dar un cauce de expresión a los ciudadanos, y no sólo a los Estados.

Con quién debe alinearse España en Europa no sólo es una pregunta muy extendida, sino base del disenso entre los grandes partidos en los últimos años. Sin embargo, consideramos que este debate parte de unas premisas erróneas. Una política europea cuyo éxito dependa de las variaciones electorales en EEUU, Francia, el Reino Unido o Alemania, en un sentido u otro, no es sino reflejo de una falta de autonomía y liderazgo propios.

España debe ser, independientemente del color del Gobierno en Madrid, Londres, París, Berlín, Roma o Varsovia un socio esencial para cualquier proyecto de integración. En nuestra opinión, el peso político y económico de España así como su valor añadido en términos de proyecto europeo son lo suficientemente atractivos y valorados en la UE para que nuestros socios, especialmente los grandes, deseen completar cualquier proyecto de alianza, eje o directorio mediante la incorporación de España. Esto implica mejorar la capacidad de construir alianzas y coaliciones, adquiriendo un valor añadido propio para los demás, procurando ser el socio decisivo, unas veces como moderador, otras veces como impulsor. Claramente, España dispone de entidad y autonomía suficientes para establecer sus alineamientos de forma pragmática, caso por caso,

en función del color político y de la política europea dominante en las capitales europeas importantes.

Jugar un papel propio en Europa requiere construir una identidad propia. ¿Cuál sería la base de esa identidad?

Algunos Estados miembro configuran su identidad europea en el empeño de extender al ámbito de la Unión Europea valores y principios de gran raigambre interna (la igualdad de género, una elevada protección medioambiental y social, el compromiso con los derechos humanos en el ámbito internacional, el respeto a las reglas del juego o sus propios estándares de transparencia y accesibilidad ciudadana al sistema político). Otros países, en contraste, carecen de entidad o experiencia suficiente para orientar la Unión Europea en función de intereses estrictamente nacionales por lo que su política europea busca más maximizar las oportunidades de bienestar y crecimiento económico que ofrece el marco europeo que intentar orientar el sistema en su conjunto. En este sentido, aunque su capacidad de influir sobre las grandes decisiones es escasa, su reducido tamaño facilita su acomodación dentro del sistema y hace poco costoso el lograr que se sientan satisfechos con las grandes decisiones estratégicas adoptadas por el Consejo Europeo.

Para los Estados grandes, entre los que por tradición y vocación se encuentra España, los supuestos de partida son completamente diferentes. Por un lado, tienen entidad suficiente para influir en el sistema en su conjunto, lo cual les otorga una especial responsabilidad desde el punto de vista de la contribución a la provisión de bienes públicos en el ámbito europeo. Por otra parte, en razón de las interdependencias que se

derivan de su dimensión geográfica y demográfica, pero también de su historia y vocación, dichos Estados poseen intereses y necesidades específicas en el ámbito europeo e internacional. Esto implica que, en cada uno de esos ámbitos específicos, dichos Estados se orienten activamente hacia la UE como medio de conseguir que esta amplifique y mejore la capacidad de satisfacción de dichos fines nacionales.

En el caso de España, su posición periférica y fronteriza desde el punto de vista geográfico configura un problema específico de acceso a mercados, competitividad y presencia en Europa, pero también de seguridad, que siempre ejercerá una influencia notable sobre nuestra política europea. Igualmente, las interdependencias económicas, políticas y de seguridad que genera el anclaje mediterráneo de España están llamadas a constituir un importante prisma bajo el cual se observará la política europea. En el mismo sentido, nuestra cultura y tradición, estrechamente ligada al idioma y al continente americano, supondrá ineludiblemente la necesidad de ejercer una muy activa labor de promoción de nuestros intereses globales en el marco europeo. Por estas razones, la identidad europea de España estará siempre inevitablemente ligada a la necesidad y al empeño por conseguir orientar activamente a la Unión Europea hacia políticas que refuercen en todos los ámbitos la dimensión exterior de la Unión. Sin duda alguna, es esta dimensión exterior de la Unión, que requiere una profundización notable de algunos espacios de integración (como la política exterior y de seguridad, pero también el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia), aquella en la que la identidad europea de España debería ser más visible en los años venideros.

Reivindicar que la UE asuma un papel más activo en todas estas áreas no debe ser, sin embargo, planteado desde el punto de vista de la idiosincrasia o las necesidades especiales de España, ni desde un discurso basado en la excepcionalidad o la obtención de compensaciones. En la Europa ampliada, los intereses de España en el Mediterráneo, América Latina o en lo referente al control de fronteras, flujos migratorios y delincuencia organizada, deben ser considerados tan profundos, ineludibles e irreversiblemente europeos como las relaciones con Rusia, la política hacia Oriente Medio o las relaciones con los Estados Unidos. Liderar dichos ámbitos y hacerlo desde una perspectiva europea no es ya una posibilidad, sino una responsabilidad ineludible.

El liderazgo requiere, sin embargo, ser capaz de realizar aportaciones sustantivas, incluso unilateralmente y sin contrapartidas en sus fases iniciales a la provisión de un bien público. Transcurridos casi veinte años de nuestra adhesión a la UE, España se beneficia lo suficiente del sistema como para contribuir de forma activa a su sostenimiento. Para un país como España, a punto de alcanzar la media comunitaria en renta, la frontera de la contribución neta al presupuesto significa la posibilidad de convertir su nueva posición en influencia y capacidad de diseño para orientar la UE hacia la satisfacción de sus necesidades tanto en lo referente a la acción exterior de la UE como a la satisfacción de sus necesidades específicas en términos económicos y financieros.

En algunas ocasiones pasadas, pese a la legitimidad normativa y solidez fáctica de su posición, España ha tenido dificultades para hacer llegar sus argumentos a sus socios y ha experimentado que ven-

cer supone también convencer. A lo largo de las grandes negociaciones institucionales y financieras del pasado, España ha visto cómo otros países presentaban discursos más sofisticados y estrategias de información y persuasión más elaboradas, a menudo situando con más acierto los intereses particulares en el ámbito de los intereses generales de la Unión. Cuando España ha sido capaz de realizar este ejercicio, como en el caso de la política de cohesión, de la política de Mediterráneo, el Espacio de Libertad, Seguridad o Justicia o la ciudadanía europea, los éxitos han sido notables. Cuando, por razones varias, no ha tenido éxito, como en el caso de las negociaciones institucionales (desde Ioannina a la Constitución), España ha tendido a pagar un precio muy alto en términos de imagen y crédito europeísta. Por tanto, nuestro país ha demostrado en sobradas ocasiones que era posible defender intereses nacionales y, a la vez, generar crédito europeísta para futuras negociaciones. En la Unión ampliada, insertar los intereses propios como parte del interés general y, a la vez, ser capaces de explicar y convencer a los socios europeos de las necesidades especiales y las peculiaridades de cada país será absolutamente crucial.

En consecuencia, mejorar la capacidad de defender los intereses propios y de orientar la UE hacia la satisfacción de los propios pasa también por ser capaz de explicar bien las posiciones, por facilitar datos y argumentos consistentes y por establecer una relación muy fluida con los medios de comunicación, *think tanks* especializados y otros creadores de opinión, tanto nacionales como extranjeros.

Quinto: pérdida de autonomía gubernamental

Pese a la escasez de recursos presupuestarios, la Administración española ha sido notablemente eficaz a la hora de defender los intereses de España en la Unión. Esta eficacia de la presencia española en el Consejo, destacada unánimemente en todos los estudios, ha descansado, fundamentalmente, en tres pilares.

En primer lugar, en una muy eficaz Secretaría de Estado para la Unión Europea (SEUE), que ha sido capaz, pese a sus escasos medios, de superar los tradicionales problemas de coordinación en la Administración Española entre distintos cuerpos y departamentos, configurando un modelo de éxito observado con mucha atención en el ámbito académico y político europeo.

Por otro, la Representación Permanente en Bruselas (REPER) que, mimetizando la estructura sectorial de la administración española ha sabido, de nuevo, coordinar y defender las posiciones de España en Bruselas con unos niveles de éxito unánimemente reconocidos por otros Estados miembros.

El éxito de la SEUE en su labor de coordinación de la política europea no sólo tiene que ver con la defensa y negociación de la posición española en las instituciones europeas, sino en su capacidad de coordinar el proceso de formulación y definición de la política europea en el ámbito intra-gubernamental, tarea que la SEUE desarrolla vía la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y la Comisión Interministerial para los Asuntos relacionados con la UE (CIUE).

La especialización de los diplomáticos encargados de la política europea, con trayectorias cruzadas entre la SEUE y la REPER, y la cooptación de otros técnicos de la administración ha constituido, sin duda, un éxito y un acierto: la continuidad de temas y de personal, el valor de la experiencia, la eficacia en la defensa de las posiciones han convertido a la SEUE y la REPER en mecanismos de precisión en la defensa de los intereses de España y en la ejecución de la política del Gobierno.

Finalmente, dada la importancia que han adquirido las negociaciones entre Jefes de Estado y Gobierno en el seno de la Unión, la política europea de España ha experimentado, desde 1986, una inevitable presidencialización, convirtiéndose el Gabinete del Presidente del Gobierno en La Moncloa en el tercer pilar fundamental en el que se ha asentado la eficacia de la coordinación, presencia y defensa de los intereses de España en la Unión. El papel central de los Presidentes de Gobierno en la política europea no sólo ha otorgado más visibilidad a las cuestiones europeas cara a la opinión pública, sino que ha constituido un estímulo adicional para la eficaz coordinación entre departamentos e intereses y la mejora de las capacidades de anticipación y planificación estratégica⁷.

El éxito de la política europea de España ha estado, sin embargo, basado también en una notable autonomía gubernamental a la hora de formular y ejecutar la política europea, autonomía que contrasta agudamente con las tradiciones de control y transparencia vigentes en las democracias avanzadas de nuestro entorno. En particular, el papel del Parlamento como organismo de seguimiento y control de la política europea

⁷ Véase al respecto, Raj S. Chari et al. *Spain and European Union constitution-building*. Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N° 45/2004, 27/VIII/2004

ha dejado mucho que desear. También ha sido escaso, cuando no nulo, el papel jugado por las Comunidades Autónomas en la formulación de dicha política, pese a la naturaleza cuasi-federal de nuestro sistema político, lo que ha permitido a la Administración ejecutar la política europea con unos márgenes de autonomía considerables.

El problema reside en que la excesiva centralización del modelo de coordinación de la política europea y de defensa de los intereses nacionales en manos de la Presidencia del Gobierno, la SEUE y la REPER ha generado una frustración creciente en el ámbito autonómico, así como un déficit de participación de las Cortes Generales y de los ciudadanos en la tarea de control prospectivo y retrospectivo de la acción de gobierno en materias europeas.

Sin embargo, en la medida en que el modelo constitucional evolucione (vía la reforma del Senado y de los Estatutos de Autonomía) y, a la vez, incorpore algunos mecanismos de control de transparencia y subsidiariedad existentes en la Unión Europea (por ejemplo, el mecanismo de alerta temprana para los parlamentos nacionales establecido en la Constitución Europea), la Administración central se encontrará con márgenes de autonomía decrecientes. Además, a medida que el (supuesto) consenso en materia de política europea sea progresiva o completamente sustituido por la existencia de posiciones diferenciadas y contrapuestas en los principales partidos políticos y/o se generalicen los gobiernos en minoría parlamentaria o de coalición (también en las CCAA), la visibilidad de las decisiones adoptadas por los responsables de la conducción de la política exterior será mayor y por tanto su autonomía

será menor. De todo ello es previsible que se derive un impulso de reforma de las instituciones y prácticas de coordinación y elaboración de la política europea. Aunque resulta obvio que la autonomía negociadora del Gobierno central se verá mermada, queda por ver si la administración sufrirá una pérdida paralela de capacidad negociadora o si, por el contrario, las CCAA serán capaces de mejorar los acuerdos hasta ahora negociados en su nombre pero sin su participación.

En la transición (deseable) a un modelo más incluyente de elaboración de la política europea resulta crucial, sin embargo, asegurar que la mayor representatividad y legitimidad de las decisiones y los procesos no redunde en una política globalmente más débil o incapaz. Los riesgos de la fragmentación son visibles en Alemania, donde la rigidez negociadora que impone el sistema federal termina por volverse en contra de sus supuestos beneficiarios (las regiones), víctimas de unos retornos bastante menguados en términos de decisiones europeas favorables a sus intereses. Igualmente, la mayor participación parlamentaria en el control gubernamental, tanto prospectiva como retrospectivamente, no debería significar, como parece ser el caso en Italia, una parlamentarización de la política europea en términos de facciones partidistas, coaliciones cambiantes o falta de continuidad.

El acuerdo del 9 diciembre de 2004 entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en cuanto a la representación de éstas en los Consejos de Ministros de la Unión abre una vía interesante para la mejora de la representatividad y la legitimidad de la política europea. Igualmente,

las perspectivas de reforma del Senado y de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea significan una oportunidad importante de mejorar también la representatividad y legitimidad de la política europea en el ámbito legislativo nacional ya que, en ausencia de una parlamentarización completa del sistema político europeo, los Parlamentos nacionales seguirán siendo los depositarios últimos de la soberanía nacional.

No obstante, estas dos vías de apertura de la política europea hacia cotas más elevadas de representatividad quedarán incompletas sin un decidido compromiso del Gobierno español con el impulso de la transparencia en el ámbito europeo y en el ámbito nacional, cuestión en la que España nunca ha figurado entre los países de cabeza, siendo muy visibles sus reticencias y suspicacias ante una fiscalización ciudadana exigente.

En una democracia avanzada de ciudadanos no puede existir una tensión estructural permanente entre participación y eficacia: a la larga, decisiones más incluyentes serán más eficaces porque resultarán más legítimas y representarán mejor las posiciones medias o dominantes en la sociedad. En la Europa constitucional que se abre ante nosotros, los Estados (es decir: el poder ejecutivo) seguirán teniendo un importantísimo papel que jugar. Sin embargo, son los ciudadanos y la sociedad civil los que están llamados a jugar un papel cada vez más activo. En tanto en cuanto la política europea se "nacionalice", en el sentido de que cada vez se parezca más, en los temas, pero también en los actores, a la política nacional, el poder ejecutivo dejará de ser el único guardián de los intereses nacionales; actores como los partidos políticos, los sindicatos, las

organizaciones empresariales u otras organizaciones y asociaciones de la sociedad civil diseñarán y buscarán implantar sus propias políticas europeas sin hacer pasar necesariamente sus planteamientos por los órganos administrativos de coordinación y control de la presencia de España en la Unión. Sin embargo, la existencia de diferentes actores, voces e intereses, propia de una sociedad democrática avanzada debería ser vista como un activo adicional que enriquecerá nuestra presencia en la Unión, no como un obstáculo o problema.

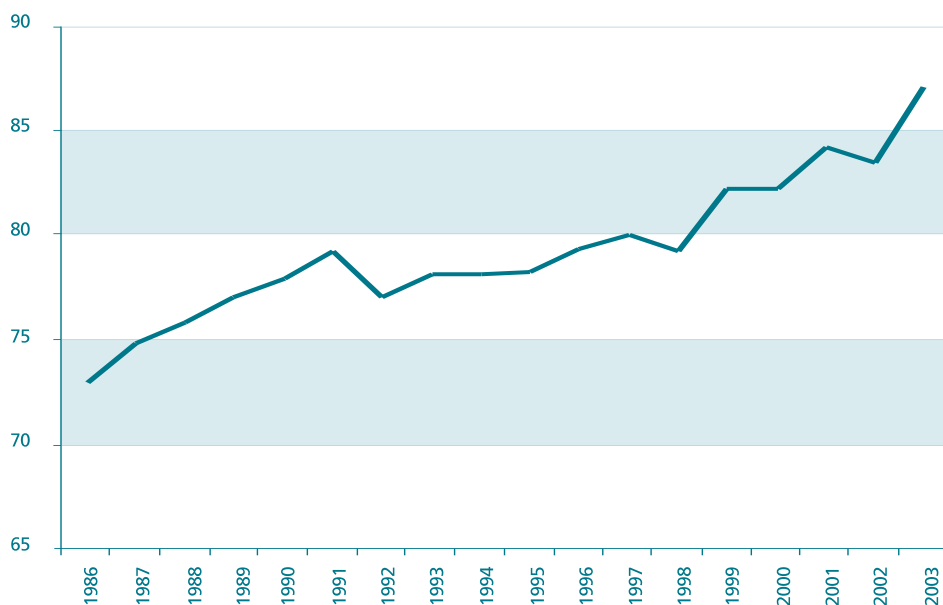
2. En el ámbito económico y presupuestario

Primero: La convergencia de España con la Unión

España ha recorrido un camino importantísimo en estos últimos años. Gracias a los duros ajustes emprendidos, nuestro país es hoy un socio pleno, dinámico y potente en términos económicos. La economía española se encuentra hoy sustancialmente internacionalizada (o "europeizada", a juzgar por la participación del comercio intra-comunitario en nuestro PIB) en lo referido tanto al comercio exterior como a los flujos financieros. La convergencia real con la UE (UE-15) está, por tanto, al alcance de nuestras manos.

La combinación de reformas estructurales y generosas transferencias presupuestarias recibidas de la Unión Europea, sumadas a la masiva entrada de capital extranjero y a la competitividad exportadora de algunos sectores clave de la industria española ha facilitado que el diferencial de renta per cápita de España con nuestros socios europeos se haya reducido significativamente desde nuestra adhesión. De esta manera, nuestra renta per cápita, que

Gráfico 5: La convergencia de España con la UE (UE-15=100)



Fuente: Eurostat 27/2004 Statistics in Focus

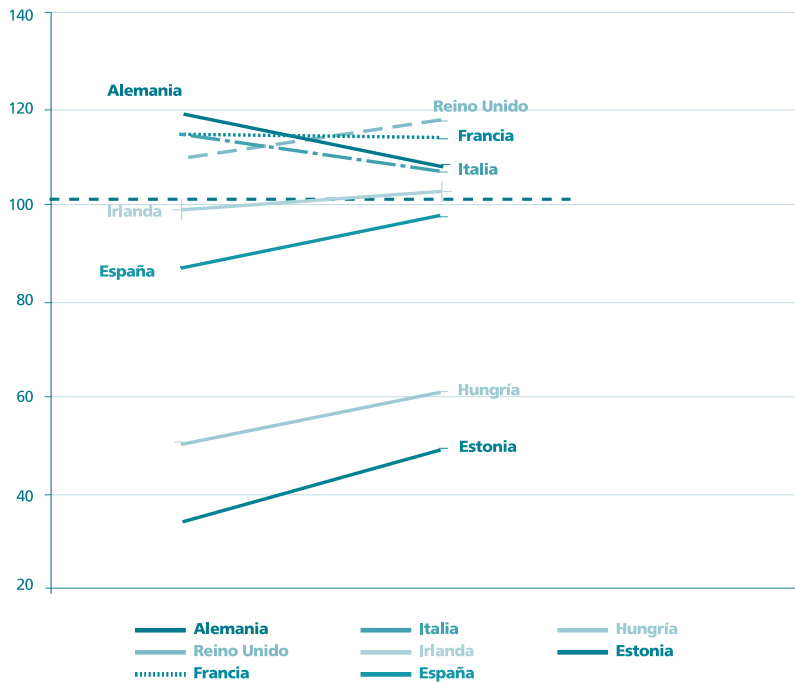
en 1985 era del 71,8% respecto a la media europea (UE-15=100) alcanzó en el año 2003 el 87,2% (UE-15) o el 98% de la media europea (UE-25)⁸.

Se trata, en consecuencia, de una reducción del diferencial de renta de 15,4 puntos con respecto a nuestros socios de la Unión Europea a 15 miembros. Estos resultados avalan la estrategia seguida por los sucesivos Gobiernos españoles consistente en combinar reformas internas y ayudas externas para estimular el atractivo de España para la inversión extranjera, modernizar la base productiva del país así como su stock de capital físico y humano.

El éxito de España es particularmente significativo en términos comparados. Mientras que el PIB per cápita de los españoles, medido en poder de compra equivalente (*Purchasing Power Standard* o *PPS*) en la Unión Europea a 25 miembros ha registrado un avance espectacular de once puntos, desde el 87% de 1995 al 98% del 2003 (UE-25, PPS), otros países, como Alemania o Italia, han visto cómo su posición relativa se deterioraba (Alemania, de 119 a 108 e Italia de 115 a 107 UE-25, datos en PPS) mientras que Francia, Dinamarca, Holanda, Suecia o Austria han permanecido más o menos en las mismas posiciones que ocupaban en 1995.

⁸ El 98% para la UE-25. Véase Salmon, Keith, *La adaptación a una nueva relación de financiación con Europa: España y la política de cohesión*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N° 53/2004, 29/IX/2004: Cuadro 1; y Eurostat 27/2004 Statistics in Focus, *GDP per capita in the European Union*.

Gráfico 6: La convergencia de España con la UE en PPS, 1995-2003



Fuente: Eurostat 53/2004 Statistics in Focus

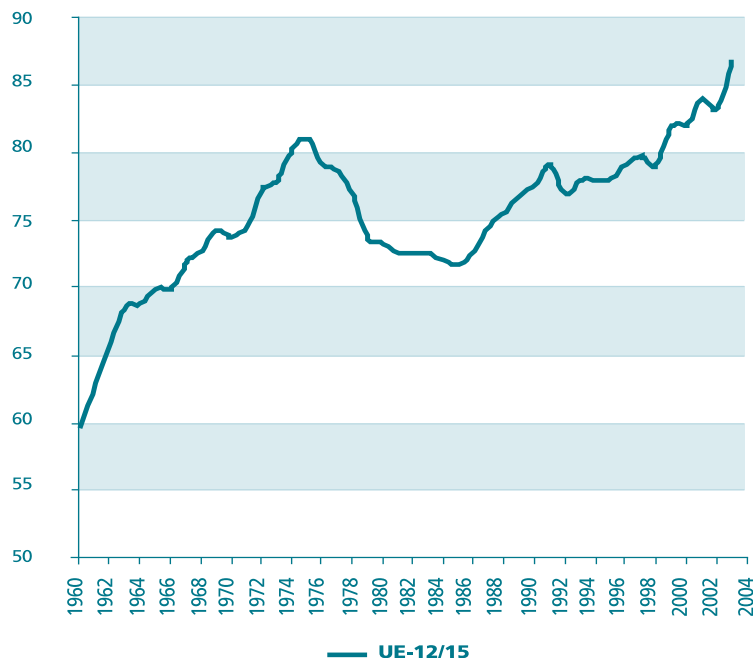
La conclusión es que España ha conseguido situarse en el grupo de países que crecieron más rápidamente. Significativamente, todos ellos están situados en la periferia de las economías centrales: el Reino Unido pasó de 110 a 118, Irlanda de 99 a 133, Estonia de 34 a 49 y Hungría de 50 a 61 (UE-25, PPS)⁹.

Aunque la convergencia real con los Quince está al alcance de nuestra mano, sabemos que el éxito económico de los

países no está garantizado y que los retrocesos son posibles. El que España haya llegado hasta el 87% de renta per capita partiendo del 73% no implica que vaya a alcanzar la convergencia automáticamente. La experiencia de España en los años setenta muestra cómo una mala gestión de la economía puede llevar a un país al estancamiento, cuando no al retroceso en términos de convergencia. Como se observa en el gráfico, el Plan de Estabilización (1959)

⁹ UE-25. Datos correspondientes 2003 (Eurostat 53/2004 Statistics in Focus).

Gráfico 7: El historial de convergencia de España con la UE (1960-2003)



Fuente: Castells, Manuel y Zaldivar, Carlos; *España, Fin de Siglo*, Alianza Ed. 1992, pág. 75

consiguió llevar a España del 60% de la media comunitaria hasta el 81% alcanzado en 1975. En sólo diez años, sin embargo, España perdió diez puntos de convergencia, de tal manera que el año previo a la adhesión (1985), el diferencial de renta de España (71,8%) era casi el mismo que en 1967 (71,9%). De la misma manera la crisis que experimentó nuestro país a principios de los años noventa tuvo un importante efecto en términos de ralentizar la convergencia de España con la UE.

El éxito de España, siendo importante, no es tan espectacular cuando se sitúa en perspectiva. Mirando a nuestro alrededor, es inevitable observar que, en este mismo período de tiempo, Grecia también ha recortado 15 puntos en su diferencial de renta con la UE. Irlanda, por su parte, ha pasado de una renta situada en 63,8% de la media europea a ser el segundo país más rico de la Unión, después de Luxemburgo, con una renta per capita de 120 puntos sobre el PIB europeo medio (UE-15).

Portugal, por su parte, sólo ha recortado 9 puntos de diferencial, pero nuevos miembros como Estonia o Hungría también han mejorado mucho en términos relativos.

Por tanto, los éxitos de España son reales, pero su magnitud ha sido acrecentada por el bajo rendimiento de otros, especialmente Alemania, Francia e Italia. Igualmente, resulta destacable que las economías más competitivas, más globalizadas y, sin embargo, más cohesionadas de Europa (Holanda, Dinamarca, Suecia) lo hayan seguido siendo en plena crisis, lo que indica una fortaleza y resistencia extraordinarias. Por ello, resulta evidente que nada podría resultar más peligroso para España que considerar que lo logrado está garantizado, que no hay retroceso ni posibilidad de estancamiento, y que el destino natural de España es lograr la convergencia real.

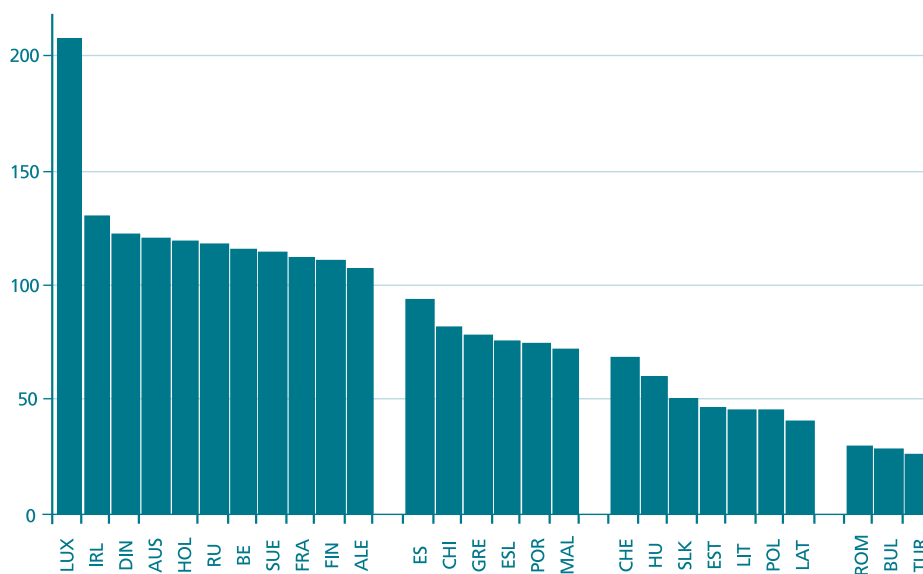
Segundo: la posición económica de España en la Unión ampliada

Como sabemos, el peso económico y el poder político no se corresponden métricamente: en la Unión Europea, hay países, como España, que han sido capaces de ejercer un liderazgo político superior al que les otorgaba su capacidad económica y países, como Italia, cuyo liderazgo político ha sido menor del que podría suponerse en función de su capacidad económica. Sin embargo, es un hecho que ambos factores están fuertemente correlacionados y que, a la larga, no caben discrepancias muy elevadas entre la base económica de un país y su capacidad de liderazgo político.

En la Europa ampliada a 25, la renta de España (98% para 2003) se sitúa en el umbral de la media europea (UE-25).

Pese a los indudables éxitos económicos de España, la realidad es que de los quince miembros de la Unión con los que hemos convivido hasta ahora, nuestro país sigue estando sólo por delante de Portugal y Grecia en términos de renta per capita (pero también en multitud de otros indicadores, como el cumplimiento de criterios de Lisboa). Por ello, en la Unión ampliada, su posición estará más bien en el grupo de renta media-baja, con Chipre, Eslovenia, Portugal y Grecia, que con los de renta media-alta. Ello le obligará, como en el pasado, a seguir estrategias que compensen su peso económico con un liderazgo político activo. A largo plazo, España deberá perseguir como objetivo el ajustar al alza su peso económico y su poder político si quiere realizar su vocación de ser un actor significativo en la escena europea, y también en el ámbito global. Por ello, mientras España no alcance la convergencia económica plena, o incluso supere la media de riqueza de la UE, a quince, su presencia en el mundo y su capacidad de liderazgo tendrá límites obvios.

Gráfico 8: Posición económica relativa de España en la Unión Europea a 25 miembros



Fuente: Eurostat 27/2004 Statistics in Focus

Dejando atrás el "efecto estadístico" de la ampliación, por el cual España casi ha alcanzado la convergencia con la Unión a veinticinco en términos de renta, nuestro país todavía tendría por delante de sí entre diez y trece puntos de diferencia de renta para poder hablar de una convergencia real con la Unión Europea a 15. Al ritmo de convergencia seguido hasta la fecha (quinze puntos en dieciocho años) es fácil ver que la convergencia real con Europa no es plausible en esta década salvo que se consiga elevar el ritmo de convergencia sustancialmente. En realidad, las proyecciones apuntan a que España no podría

por sí sola conseguir la convergencia de renta con la UE-15 en el año 2013 sin una ayuda financiera sostenida de la UE.

El problema consiste en que el diferencial de renta que España tiene que cubrir antes de alcanzar la convergencia real puede ser más costoso de alcanzar que el ya logrado. Esto se debe a dos razones: por un lado, habrá menos ayudas financieras; por otro, España estará expuesta a una competencia mayor en términos comerciales y de inversión tanto desde dentro (Europa Central y Oriental) como desde fuera de la Unión (fundamentalmente desde Asia).

En cuanto a la cuestión presupuestaria, el esfuerzo de convergencia económica real de España con la Unión Europea va a contar con una ayuda por parte de nuestros socios muy inferior a la disfrutada hasta ahora. De acuerdo con las estimaciones más solventes, de los 15,4 puntos de diferencial de renta que España ha recortado con la UE, un tercio (5,78 puntos) se debería exclusivamente a las ayudas europeas. Dichas ayudas estructurales, que en el período 1988-2006 (a precios de 1999) habrán totalizado 97.721 millones de euros, han supuesto no sólo el mantenimiento anual de una media de casi 300.000 empleos, sino también una muy importante contribución a la modernización del stock de capital físico y humano de nuestro país. Hoy, sin embargo, en los escenarios más optimistas en lo que se refiere a las perspectivas financieras 2007-2013, podríamos enfrentarnos a una reducción de las ayudas de entre un tercio y el 50%, dependiendo de los escenarios de ajuste que manejen¹⁰.

La reducción de las ayudas estructurales podría superponer una caída de entre 0,29 y 0,52 puntos en la tasa de crecimiento del PIB, lo que inevitablemente se traducirá en una ralentización de nuestro ritmo de convergencia. En consecuencia, la habilidad negociadora podrá conseguir que la pérdida de las ayudas sea gradual y acompasada y que las regiones y sectores que más lo necesiten sigan disfrutando en gran medida del apoyo financiero de la Unión. Sin embargo, dado que las ayudas serán decrecientes, es inevitable prever que cuanto más nos acerquemos al umbral de convergencia, más escasas serán las ayudas. En algunos escenarios presupuestarios es posible incluso anticipar que España podría lle-

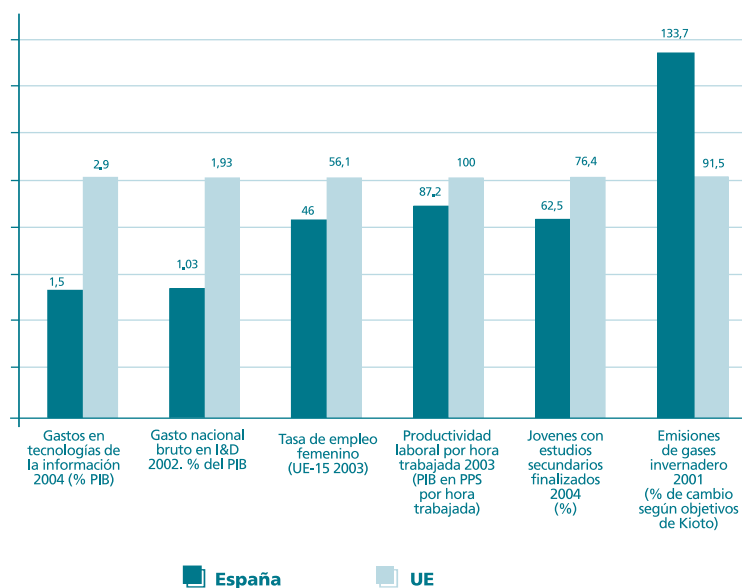
gar a ser un contribuyente neto al presupuesto de la Unión antes de haber logrado la convergencia real a quince.

El segundo factor que mediará en nuestra capacidad de lograr la convergencia real con la Unión Europea tiene que ver con algunos déficit estructurales de nuestra economía en términos de productividad y competitividad. Aunque éstos serán analizados con algo más de detalle en la siguiente sección, su impacto fundamental en términos de convergencia es que España adolece de una reducida capacidad exportadora, de un atractivo decreciente para la inversión extranjera y de una competencia comercial creciente en el mercado europeo. Como se ha señalado en numerosas ocasiones, España no sólo ha desaprovechado algunas oportunidades de inversión significativas (en Europa Central y Oriental, por ejemplo, pero también en Asia), sino que tampoco ha conseguido elevar el listón de productividad y competitividad lo suficiente para hacer frente a la competencia comercial proveniente de Asia o de los nuevos socios del Este o para protegerse eficazmente contra el fenómeno de la deslocalización empresarial.

En consecuencia, aunque España haya recorrido un importantísimo camino en términos de convergencia, ésta dista de ser completa ni de estar garantizada. Además, el logro de la convergencia completa se producirá en un contexto adverso, caracterizado por unas ayudas decrecientes, un marco político europeo reticente a la continuación indefinida del sostenimiento del esfuerzo de cohesión en el Sur de Europa y una creciente competencia comercial y financiera proveniente de dentro y de fuera del continente europeo.

¹⁰ Herce, José y Simón Sosvilla, *La política de cohesión europea y la economía española* Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo Nº 52/200, 21/IX/2004, Cuadro 1, Cuadro 4 y Cuadro 5.

Gráfico 9: Grado de cumplimiento de algunos indicadores clave de Lisboa



Fuente: elaboración propia sobre la base de Eurostat, Indicadores Estructurales

Tercero: problemas estructurales que condicionan la política europea de España

Pese a que el crecimiento económico español ha sido sostenido en los últimos años, existen algunos problemas importantes que pueden poner en cuestión la capacidad de España de lograr la convergencia real a quince. Lograr esta convergencia con una baja tasa de actividad, una elevada tasa de dependencia, una escasa capacidad exportadora, con fondos estructurales decrecientes, una

competencia exterior en aumento y una baja inversión en capital humano y en tecnología puede constituir, sin duda, una carrera de obstáculos difícil de culminar con éxito.

Como se observa en el Gráfico N° 9, España se encuentra muy por debajo de la media en algunos indicadores clave como son: productividad laboral por hora trabajada; gasto en I + D como porcentaje del PIB; jóvenes con estudios secundarios finalizados; tasa

de empleo femenino; y sostenibilidad medioambiental de nuestro crecimiento económico.

En los últimos cuarenta años, la productividad por empleado aumentó en España más rápidamente que en la Unión Europea. Sin embargo, como el nivel de empleo no acompañó este crecimiento, España no ha podido capitalizar y extender dichas mejoras de productividad en una magnitud suficientemente importante¹¹. Hoy, el porcentaje de población entre 20 y 24 años con estudios secundarios completos es sólo superior al de Portugal y Malta, siendo casi diez puntos inferior a la UE-15 mientras que, a su vez, o en clara correspondencia, el nivel de gasto en I+D+i en España es la mitad de la media en la UE-15, siendo sólo superior al de Grecia y Portugal. Como consecuencia, España se encuentra en una situación en la que pese a ser la novena potencia económica del mundo en términos de PIB, se encuentra en el puesto 25 en términos de competitividad (BCI)¹².

Significativamente, pese a tener una de las más bajas tasas de fertilidad de Europa, la caída de la tasa de actividad entre las mujeres con posterioridad al nacimiento del primer hijo es de las más elevadas en el continente. Como consecuencia, la presencia de la mujer en el mercado de trabajo es muy exigua en comparación con otros países, situándose sólo por delante de Polonia, Grecia, Italia y Malta. Además, pese a que son muy pocas las mujeres activas, su tasa de desempleo prácticamente dobla a la de los hombres, dando lugar a un mercado laboral prácticamente dual caracterizado por una tasa de empleo masculina

cercana al pleno empleo y una elevada tasa de desempleo femenino¹³.

Todo esto supone que la convergencia real de España con la UE será prácticamente imposible a medio plazo si no se consigue reducir el diferencial de productividad, pero también, y más crucialmente, si el desempleo no desciende y la tasa de ocupación, especialmente la femenina, no se eleva sustancialmente. Mientras, a largo plazo, los cambios demográficos, de no ser corregidos mediante la inmigración, resultarán en unas tasas de dependencia prácticamente imposibles de compatibilizar con el objetivo de convergencia real. Sin incrementos de productividad rotundos o sin un incremento equivalente de la población activa, la sostenibilidad de algunas piezas claves del Estado de Bienestar (pensiones, salud y educación) quedará en entredicho.

Afianzar las bases de la economía española es necesario no sólo para resistir mejor las crisis futuras sino para garantizar la posibilidad de completar la inserción en Europa como una economía altamente productiva y competitiva. Sin embargo, la conjugación de la ampliación al Este, la pujanza de otras economías emergentes (fundamentalmente de Asia) y el estancamiento latinoamericano (pero también centroeuropeo), sumados a algunos déficit estructurales en términos de capital humano, productividad y capacidad exportadora pueden situar a España en una posición crítica.

Sirva de ejemplo la falta de capacidad estratégica de España para explotar el potencial que ofrecen Asia y el Este de Europa. El impacto de la ampliación, en

¹¹ Sebastian, Miguel, (2001), *Spain in the EU: Fifteen years may not be enough*, Center for European Studies. Working Paper Series N °96, pp. 24-25

¹² Eurostat, *Statistical Yearbook*, 2004, p. 76, 188, y 191.

¹³ Eurostat, *Statistical Yearbook*, 2004, p. 87.

concreto, está todavía por sentirse en España. La cuota de mercado de España en la zona se encuentra muy por detrás de la de otros países de nuestro entorno con una estructura productiva similar. En términos de inversión extranjera, España no ha pasado de un simbólico 0.5% en cuota de mercado, lo que a todas luces constituye un error estratégico gravísimo. Aunque los nuevos miembros mantienen un diferencial de productividad elevado con España (en infraestructuras físicas y tecnológicas, por ejemplo), y los costes laborales son sólo una parte de las decisiones de inversión, los costes laborales por hora de trabajo en los PECOS (un 16% de los españoles), sumados a un nivel de capacitación (capital humano) equivalente al de España, los hacen muy atractivos para algunos tipos de empresas que producen bienes en los que España estaba especializada. Por ello, de no mediar una inversión de tendencia, España va a pagar la ampliación en términos presupuestarios, pero no se va a beneficiar de ella. Llama la atención, por ejemplo, que España tenga un déficit comercial con algunos de estos países, como es el caso de Hungría¹⁴.

En consecuencia, las debilidades estructurales de la economía española podrían combinarse para dejarnos más expuestos ante la competencia exterior, impedirnos aprovechar oportunidades atractivas y ralentizar nuestro ritmo de convergencia real. Por ello, conseguir que las políticas de la Unión Europea provean el estímulo y la ayuda para lograr la superación de estos desequilibrios estructurales resulta absolutamente esencial.

Cuarto: la *tijera* presupuestaria

Como se puede observar en la Tabla N° 1, partiendo de un nivel extremadamente bajo, las transferencias de la Unión Europea a España se elevaron en pocos años de los 616 millones de euros recibidos el primer año de la adhesión a la cifra récord de 16.858 millones de euros logrados en el año 2003.

Tabla 1: Saldo financiero de España con la UE, 1986-2005

Año	Aportaciones	Recepciones	Saldo
1986	666,52	616,04	-50,49
1987	825,19	1.043,36	218,17
1988	1.340,26	2.298,27	958,01
1989	1.726,71	2.813,94	1.087,23
1990	2.251,99	2.970,80	718,81
1991	3.280,32	5.618,26	2.337,94
1992	3.893,36	5.861,67	1.968,31
1993	4.451,10	6.787,83	2.336,74
1994	4.828,53	6.913,44	2.084,91
1995	3.702,23	10.535,74	6.833,51
1996	4.441,48	9.928,72	5.487,24
1997	5.409,11	10.403,52	4.994,41
1998	5.234,82	11.136,75	5.901,94
1999	5.028,67	10.489,46	5.460,80
2000	6.650,06	10.961,19	4.331,13
2001	6.776,93	12.287,20	5.510,27
2002	8.193,28	15.320,16	7.126,88
2003	8.496,65	16.858,81	8.362,16
2004	9.275,14	16.179,46	6.904,32
2005	10.130,21	15.759,58	5.629,37
TOTAL	96.602,55	174.734,21	78.131,66
En millones de euros			

Fuente: 1986-1999: Herce y Sosvilla, (1999), *Los efectos macroeconómicos de la agenda 2000*, DT 99/21 FEDEA, p. 5, Cuadro 2; 2000-2004: Ministerio de Economía y Hacienda 2005: Presupuestos Generales del Estado

¹⁴ Martín, Carmela et al. (2003), *El impacto de la ampliación de la UE en el comercio y en los flujos migratorios y de inversión directa de España*, Academia Europea de Ciencias y Artes, pp. 20, 37; Martín, Carmela et al. (2003), *La ampliación de la UE. Efectos sobre la economía de española*, Colección Estudios Económicos La Caixa, Cuadro 5.7, p. 103.

La importancia de estas transferencias no puede ser subestimada fácilmente. En el año 2005, por ejemplo, la agricultura y pesca españolas recibirán una cantidad superior a los 7.677 millones de euros mientras que el Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión se repartirán una cuantía prácticamente igual (7.697 millones de euros). Indicativamente, España logró en el año 2003 una financiación neta de más de 8.362 millones de euros por parte de la Unión (una cantidad superior, por ejemplo, a los 7.538 millones de euros que España gastó en defensa ese mismo año)¹⁵.

Lógicamente cualquier elemento que amenace la continuidad de dichas transferencias debe ser cuidadosamente analizado. El problema es que dicha continuidad está amenazada ya sin necesidad de esperar a la materialización de las perspectivas financieras 2007-2013.

La caída en el saldo es real y se está produciendo ya, lo que nos permite anticipar adecuadamente un cambio de tendencia en el saldo financiero de España con la Unión. Esta tendencia se manifiesta por partida doble, es decir: tanto por parte de los ingresos como de los gastos comunitarios.

En primer lugar, el saldo presupuestario con la Unión tiene que ver no sólo con las recepciones de España sino con las aportaciones que ésta hace al presupuesto comunitario. Dentro de las vigentes perspectivas financieras 2000-2006, las aportaciones de España al presupuesto comunitario se han duplicado (en términos nominales) desde 1999 hasta hoy en razón de los mayores niveles de crecimiento disfrutados por España, pero también en razón de los diferenciales de inflación entre España y la UE, que conllevan un incremento de las aportaciones de España al presupuesto. Por tanto, aunque existe un

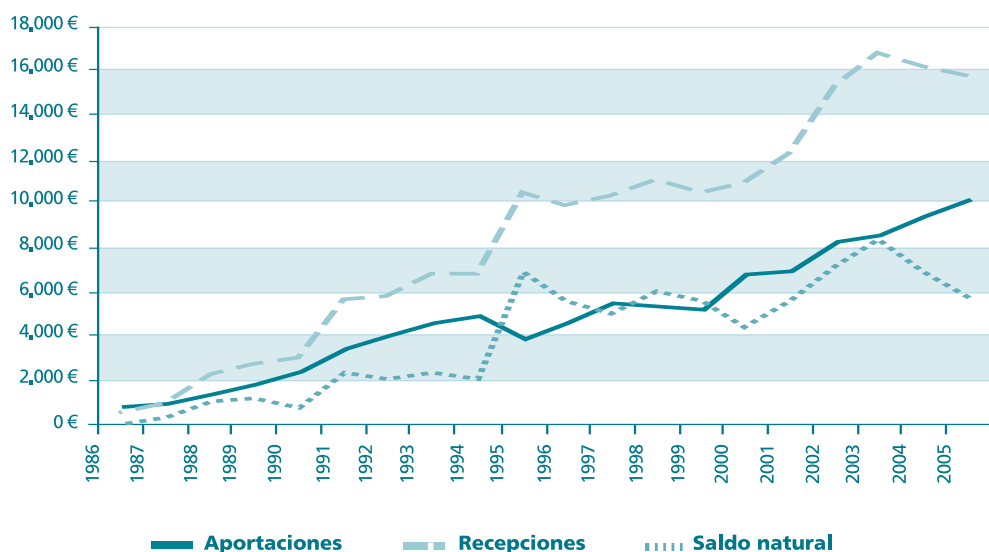
Tabla 2: Relaciones financieras de España con la UE 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
FEOGA-G	5.481,88	6.149,49	5.933,07	6.459,07	6.803,53	6.539,13
FEOGA-O + IFOP	516,65	630,24	981,25	1.273,52	1.473,00	1.138,00
FEDER	2.818,88	3.380,61	4.047,80	5.343,73	4.000,00	4.200,00
FSE	796,58	1.084,76	1.795,55	1.652,61	2.030,25	1.706,95
Fondo Cohesión	1.197,08	868,50	2.120,43	1.799,27	1.520,00	1.791,00
Otras transferencias	150,12	153,60	442,06	330,61	352,68	384,50
TOTAL RECEPCIONES	10.961,19	12.287,20	15.320,16	16.858,81	16.179,46	15.759,58
TOTAL APORTACIONES	6.650,06	6.776,93	8.193,28	8.496,65	9.275,14	10.130,21
En millones de euros						

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Datos 2000-2003 (caja); 2004-2005 (previsión de caja). Millones de euros.

¹⁵ Ministerio de Defensa, "Presupuestos Ministerio de Defensa 2003, <http://www.mde.es>, enero de 2005.

Gráfico 10: Relaciones financieras España-UE, 1986-2005



Fuente: Herve y Sosvilla 1999 FEDEA, Mineco 2004, Presupuestos Generales del Estado 2005

componente inflacionista y ligado al consumo en el cálculo de las aportaciones (en razón de la utilización del PIB en términos corrientes así como de un cálculo del IVA que penaliza el consumo), la realidad es que cuanto más cerca esté España de la convergencia real, más elevadas serán sus aportaciones al presupuesto.

En segundo lugar, por el lado de los gastos comunitarios en España, la participación de España en las dos principales políticas bajo cuyos epígrafes se sitúan el conjunto de las transferencias, la política agrícola y la política estructural, se encuentra severamente cuestionada.

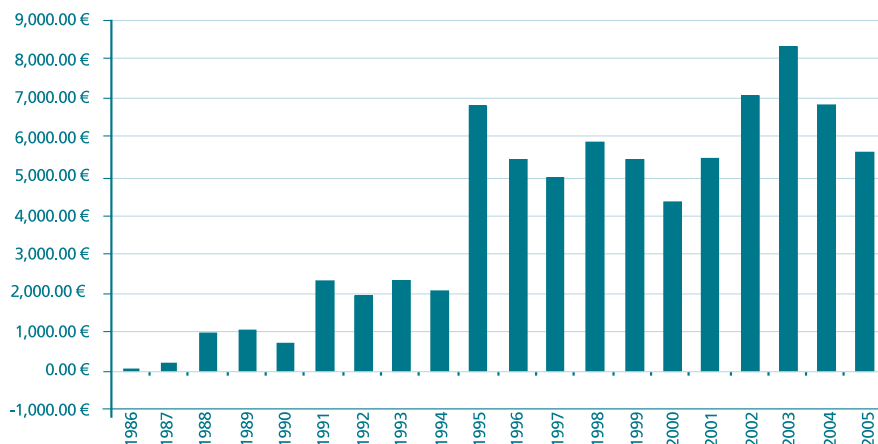
Desde el punto de vista de la Política Agrícola Común (PAC), el acuerdo de octubre de 2002 entre Chirac y Schröder vinculó la ampliación de la Unión a Europa Central y Oriental a la estabilización del gasto agrícola nominal ("estabilización" que en términos reales supone una reducción anual del gasto agrícola equivalente a la inflación en el territorio de la Unión). Aunque este acuerdo no cuestiona, sino que en realidad preserva la política agrícola común, supone un horizonte de percepciones decrecientes para el campo español con cargo al presupuesto comunitario: habrá menos dinero disponible, este dinero se tendrá que repartir entre más Estados miem-

bros y sus efectos sobre los precios serán menores a causa de los acuerdos internacionales que la Unión está negociando. Si, hasta ahora, la existencia de una política agrícola comunitaria ha permitido a España prescindir de una política agrícola propia sustituyendo ésta por la mera gestión de las ayudas europeas, el futuro puede obligar a España a reexaminar sus necesidades y prioridades, incluyendo la posibilidad de recurrir a la cofinanciación en algunas áreas si se demuestra que las ayudas europeas se sitúan por debajo del nivel mínimo de supervivencia¹⁶.

Por lo que se refiere a la política estructural y de cohesión, la posición de España también se encuentra en entredicho, pero esta vez más en razón de la

elegibilidad de España para beneficiarse de dichas políticas que en razón de la existencia de dicha política, cuya continuidad está garantizada. Efectivamente, debido a la combinación de los efectos del crecimiento económico de España en los últimos años con los llamados efectos "estadísticos" de la ampliación de la UE, a medio plazo, sólo Andalucía, Extremadura y a duras penas Galicia, quedarán por debajo del umbral del 75% de renta comunitaria necesaria para cualificarse para dichos fondos. Por tanto, la combinación de la convergencia estadística con la convergencia natural no solo tendrá un efecto muy importante para las regiones españolas, sino que sumada a la pérdida del Fondo de Cohesión (1.800 millones de euros anuales) dibujan un escenario francamente preocupante.

Gráfico 11: Saldos presupuestarios de España con la UE, 1986-2005



Fuente: Herce y Sosvilla 1986-99, FEDEA, Mineco 2000-04, Presupuestos Generales del Estado 2005 y estimaciones propias

¹⁶ Véase al respecto Massot, *Albert España ante la reforma de la Política Agrícola Común*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N° 50/2004, 13/IX/2004. También, Torreblanca, José Ignacio, *Las claves de un acuerdo sorpresa* ARI, Real Instituto Elcano, N° 132/2002, 28/X/2002.

Esto nos sitúa en un horizonte de “tijera” presupuestaria, que muy bien podría materializarse en los próximos años, en el que nuestras aportaciones (crecientes) y nuestras percepciones (decrecientes) hagan desaparecer nuestro saldo positivo con la Unión, cuando no nos conviertan en un contribuyente neto, todo ello sin haber logrado alcanzar la convergencia real (UE -15).

Quinto: el presupuesto europeo

España va a ser uno de los países más afectados por la ampliación. Hasta ahora estos costes no han sido muy visibles, ya que la ampliación no ha tenido un impacto elevado en las perspectivas financieras para el período 2000-2006. Esto se ha debido a que los nuevos miembros han entrado tarde, en mayo de 2004, y a que, como demostró en su día la experiencia española, la capacidad de absorción de fondos es baja en los primeros años de la adhesión. De esta manera, el coste de la ampliación en el período 2004-2006 se repartiría de una forma bastante lineal entre todos los Estados miembros, con rangos en tanto por ciento del PIB que oscilan desde el 0,19% de España hasta el 0,17% de Alemania.

Sin embargo, el escenario para el período 2007-2013 es bien diferente. Entre 2000 y 2006, España habrá recibido unos 60.200 millones de euros en concepto de fondos estructurales y de cohesión (es decir: unos 8.600 millones de euros anuales). Pues bien, de acuerdo con los cálculos más recientes, España podría perder entre 24.000 y 33.200 millones dependiendo de los escenarios, más o menos favorables). En términos similares, de acuerdo con otros cálculos similares, el coste de la ampliación para España en el período 2007-2013 se situaría en torno a los

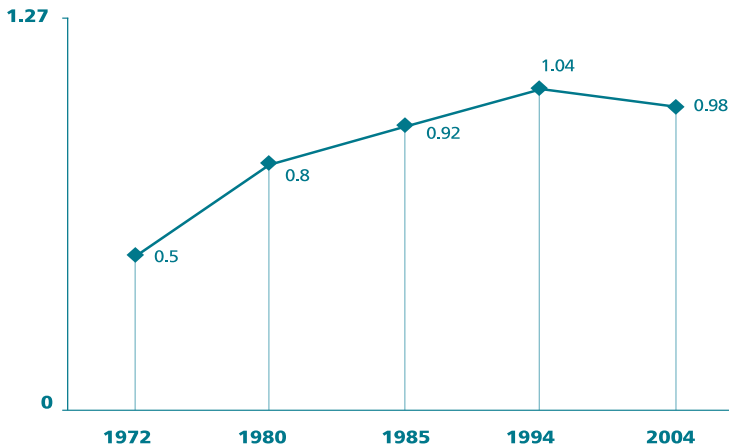
3.500 y 4.000 millones de euros, es decir, entre 24.500 y 28.000 millones de euros a lo largo de todo el período, lo que supondría, aproximadamente, un 0.71% del PIB de España¹⁷.

Aunque España haya sido la abanderada más activa del rechazo a los llamados “efectos estadísticos” de la ampliación, la realidad es que no es la única afectada por este fenómeno, ya que son en total 18 las regiones europeas (UE-15) con un total de 24 millones de habitantes las que sufrirán los mismos efectos. En Alemania, en concreto, dejarán de ser elegibles 10,6 millones de personas en 6 regiones, es decir: el 12,9% de la población alemana o el 83% de la población que antes era elegible para dichos fondos. En España, en contraste, estaríamos hablando de 2,3 millones de personas, apenas el 5,8% de la población o el 16,4% de la población actualmente elegible, un porcentaje inferior al del Reino Unido, que perdería al 7,7% de la población (4,6 millones) distribuida en tres regiones, lo que supone el 90,2% de las personas que hasta ahora vivían en regiones Objetivo 1. Mientras, Austria, Finlandia y Bélgica perderían todas las regiones que hasta ahora se calificaban para acceder a dichos fondos.

En consecuencia, el verdadero problema no residiría tanto en la existencia de costes de la ampliación sino en que frente a la equidad distributiva de dichos costes en el período 2004-2006, entre 2007 y 2013 su distribución se haría de acuerdo a criterios profundamente regresivos, es decir: que pagarían más quienes menos tienen. Se confirmarían así los peores presagios en torno a la ampliación, ya que al financiarse íntegramente con los recursos existentes (cuando no, de acuerdo con

¹⁷ Según las estimaciones de Herce y Sosvilla, 2004, Cuadro 8. Véase también, Zubiri, Ignacio (2002), *Los retos presupuestarios de la ampliación de la Unión Europea*, Academia Europea de las Ciencias y Artes, pp. 27, 37; Herce y Sosvilla, 2004, Cuadro 8.

Gráfico 12: El techo presupuestario de la Unión, con cada ampliación, 1972-2004, % PIB UE



Fuente: Martín, Carmela et al, 2003. La ampliación de la UE. Efectos sobre la economía española.

las iniciativas de los seis contribuyentes netos, con menos dinero del disponible hoy a Quince), la ampliación se convertiría casi en totalidad en un juego de suma-cero en el que los fondos disponibles para el Sur simplemente se trasladarían hacia el Este.

Queda así en evidencia que el problema, y el origen, de la verdadera amenaza para España, no proviene tanto de la propuesta de perspectivas financieras 2007-2013 originalmente presentada por la Comisión, que constituía una buena base para la negociación (demostrando, una vez más, que la Comisión Europea puede ser una buena valedora de los intereses de España en la Unión) sino de las intenciones de los seis contribuyentes netos (Alemania, Reino Unido, Francia, Austria, Suecia y Holanda),

que desde diciembre de 2003 vienen abogando por una limitación de los gastos de la Unión ampliada al 1% de la renta de la Unión (RNB), en lugar del 1,14 % propuesto por la Comisión Europea¹⁸.

Traducido a euros, el techo del 1% significa que si en el período 2000-2006, la UE gastó unos 360.000 millones de euros en cohesión (el 0.46% de su PIB), para el período 2007-2013, el total disponible sería de sólo 200.000 millones de euros (que habría que repartir entre los quince viejos y los diez nuevos miembros), frente a los 338.000 millones disponibles en la propuesta de la Comisión Europea. El techo del 1% supondría un coste para España de aproximadamente 37.800 millones de euros a lo largo de todo el período o,

¹⁸ Comisión Europea, Comunicado sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013 COM (2004) 487 final, 14/7/2004.

en términos anuales, 5.408 millones de euros por año¹⁹. En consecuencia, la materialización del techo del 1% por el que abogan los seis contribuyentes netos significaría que España vería desaparecer de forma prácticamente íntegra su saldo financiero positivo con la Unión sin haber alcanzado la convergencia.

El problema es que en un contexto de crisis o estancamiento económico precisamente en algunos de los países que más contribuyen al presupuesto europeo, la ausencia de acuerdo en torno a la distribución del gasto se ha venido dilucidando vía la imposición de techos presupuestarios cada vez más bajos.

Como se observa en el Gráfico N° 12, la Unión pretende hacer cada vez más cosas con menos recursos. La paradoja es que el año en el que la Unión se amplió a diez nuevos socios coincidió con una inversión de tendencia (a la baja) en el techo de gasto de la Unión. Como consecuencia, la Unión a 25 está viviendo prácticamente con el mismo techo presupuestario que la Comunidad Europea que admitió a España. Por tanto, en las próximas perspectivas financieras, España se juega su posición financiera en la Unión.

Sin embargo, para España, la supervivencia de la política estructural y de cohesión no sólo debe ser una cuestión que se enfoque desde el interés nacional, sino desde una justificación más amplia que enfatice la necesidad de la cohesión política, económica y social en la Europa ampliada. En efecto, en una Unión ampliada a 25 miembros, habrá 112 millones de personas que habitarán en 65 regiones cuya media de renta será del 54% de la renta comunitaria. Defender, como defiende actualmente

la Comisión Europea, que la Unión Europea siga dedicando una cantidad cercana al 0.45% del PIB conjunto de la UE a las políticas estructurales y de cohesión resulta claramente justificado.

Desde el punto de vista de España, defender con credibilidad y legitimidad la política estructural y de cohesión de la Unión no es una tarea fácil ya que España debe perseguir simultáneamente dos objetivos que no son fácilmente conciliables: por un lado, debe argumentar en pro de la necesidad de continuar manteniendo una política estructural y de cohesión fuerte, algo que necesariamente implica un compromiso creíble y elevado con aumentar muy sustancialmente los fondos disponibles para aquellos que más los necesitan, es decir: para los nuevos socios de Europa central y oriental. Por otro, debe intentar lograr la máxima gradualidad en los mecanismos de salida de los fondos de los que actualmente disfruta. Mientras que lo primero exige un compromiso con un nivel de gasto elevado en términos de la cohesión (en gran medida independientemente de la posición futura de España en términos de saldos), lo segundo requiere una serie de argumentos que inevitablemente deben estructurar las propuestas españolas en torno al principio de equidad en la distribución. Ello implicaría la capacidad de presentar propuestas que pudieran ser consideradas equitativas tanto desde un punto de vista europeo como estrictamente nacional.

¹⁹ Cordero, Gervasio (2002), *El futuro de la Política regional europea después de la próxima ampliación: Estado del debate*, Investigaciones Regionales, N° 1, Otoño, p. 22.

3. Ámbito exterior y de seguridad

Primero: Un nuevo modelo de seguridad ante un nuevo contexto estratégico

La optimista denominación de la Estrategia Europea de Seguridad (EES): "*Una Europa segura para un mundo mejor*", refleja el éxito de cooperación e integración en términos de paz y seguridad que la Unión Europea representa. No obstante, tal y como explicita la propuesta de Libro Blanco para la Defensa Europea elaborada por el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE: "*Europa está en una situación de paz, pero el resto del mundo no lo está*"²⁰.

De acuerdo con la EES, las cinco amenazas más importantes a las que se enfrenta hoy Europa son: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados en descomposición y la delincuencia organizada. En el ámbito español, y en sintonía con la EES, este cambio del entorno de seguridad ha sido recogido en la nueva directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/2004, que considera que en el escenario estratégico del siglo XXI, junto a los riesgos y amenazas tradicionales para la paz han emergido otros nuevos como el terrorismo de carácter transnacional y global. Igualmente, la DDN considera que la posibilidad de que armas de destrucción masiva acaben en poder de grupos terroristas es hoy la amenaza más grave para la seguridad global.

Tradicionalmente, la planificación de la defensa estuvo dominada por el concepto "*force-on-force*", es decir la confrontación con un enemigo fuerte y con capacidades similares a las propias. No obstante, en la actualidad debemos enfrentarnos a amenazas mayoritaria-

mente "*asimétricas*", ejercidas por enemigos que en términos de fuerza convencionales son débiles ya que, como probaron los atentados del 11-S y 11-M, sus ataques no necesariamente requieren armas novedosas o sofisticadas. Como destaca la EES, el nuevo entorno de seguridad es cada vez más abierto, sin fronteras, en los que los aspectos internos y externos de la seguridad están indisolublemente relacionados. Como demostró el 11-M, ni siquiera Europa está exenta de gravísimos riesgos y amenazas. Igualmente, una mirada a nuestro entorno (desde Ucrania a los Balcanes) es suficiente para percibir los riesgos que se derivan de la inestabilidad en las regiones fronterizas de la Unión.

Estas amenazas asimétricas menos visibles, multidimensionales, transnacionales y, por definición, muy difíciles de predecir, afectan nuestra seguridad tanto desde dentro como desde fuera de nuestro territorio nacional y de la Unión Europea. Esto ha provocado una disminución de la capacidad de los Estados nacionales de gestionar autónomamente los nuevos desafíos. El control estatal sobre cuestiones tan fundamentales como los flujos de capital global, la tecnología, la delincuencia, o las enfermedades se ve superado y se constata como ineficaz con demasiada frecuencia. El nuevo contexto internacional hace más necesario el reforzamiento del control estatal, pero también de la cooperación internacional.

En cuanto a España, en ella se conjugan una serie de características que la convierten en el escenario de un amplio espectro de desafíos, riesgos y amenazas a la seguridad tanto tradicionales, como las de nuevo cuño (terrorismo internacional, armas de destrucción masiva, etc.) y, también, las denomina-

²⁰ Independent Task Force, Jean Yves Hain (Rapporteur), *European Defence: A proposal for a White Paper*, European Union Institute for Security Studies, Paris.

das “funcionales”, vinculadas con el concepto de seguridad humana, como las enfermedades contagiosas, accidentes y catástrofes naturales o el colapso de infraestructuras básicas. El hecho de ser frontera exterior de la Unión Europea en el Sur, muy cercano geográficamente al Norte de África y a Oriente Medio, con territorios extra-peninsulares e insulares en el Norte de África, nos acarrea, si cabe, aún más problemas que gestionar e intereses que defender que muchos otros Estados miembros cuyas fronteras han quedado totalmente dentro del perímetro de la Unión Europea. Es indudable que dentro de las consideradas nuevas amenazas, el hiperterrorismo ya ha golpeado profundamente a nuestra sociedad, tanto dentro (11-M en Madrid) como fuera de nuestro territorio (los atentados en Casablanca, el 16 de mayo de 2003). La inmigración irregular, los tráficoos ilegales tanto de drogas, armas y explosivos como de personas son fenómenos con los que se lidia día a día en las fronteras exteriores de España.

Por otra parte, tal y como destaca la Estrategia Militar Española, al existir terceros Estados que mantienen reivindicaciones territoriales sobre partes de su territorio, nuestro país tampoco está totalmente exento de amenazas a la seguridad de corte convencional. España se encuentra en una situación en la que necesita, además de invertir en la seguridad compartida y la defensa colectiva en el ámbito europeo, mantener una capacidad defensiva propia genuinamente nacional. No obstante lo anterior, es necesario encontrar el equilibrio adecuado para poder gestionar en forma exitosa tanto los nuevos y viejos desafíos a nuestra seguridad y defensa²¹.

Dada la dificultad de establecer separaciones taxativas entre seguridad interior y exterior, resulta evidente que las diferencias entre las políticas de seguridad y defensa son cada vez más difíciles de conceptualizar. Por esta razón, la seguridad de España y, en un plano más amplio, de la propia UE, requiere instrumentos e iniciativas que combinen, por un lado, la necesidad de asegurar el bienestar de sus ciudadanos en su territorio y, por otro, el compromiso con la promoción de la paz y la estabilidad internacional fuera de sus fronteras. Esto implica entre otras cuestiones, un activo papel en el fortalecimiento de la seguridad y la estabilidad en las áreas y regiones más cercanas a nuestro territorio y con mayores intereses para nosotros. Estos dos aspectos son esenciales e indisolubles.

Hasta el momento los intentos de gestionar la seguridad en Europa han tenido una difícil aunque inexorable concreción. No obstante, se debe ser consciente de que con la actual configuración de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), ésta no cubre las necesidades de seguridad y defensa de nuestro país. Además, sería conveniente una mayor profundización en los desafíos de seguridad interior (aspecto prácticamente ausente en la EES) a la vez que en las capacidades y medios para asegurar los intereses vitales de la Unión Europea. Esto implica la necesidad de encontrar un equilibrio adecuado entre la seguridad en el seno de la propia UE (una suerte de “*homeland security*” europea) y las operaciones tradicionales de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en el exterior.

Desde una perspectiva interior, a pesar de los notables avances realizados en lo

²¹ Directiva de Defensa Nacional 1/2004. Ministerio de Defensa.

relativo al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, sería necesario consolidar una aproximación más integral así como una planificación estratégica más ambiciosa de los distintos aspectos relacionados con este ámbito²². En suma, resulta indispensable continuar avanzando a paso firme y constante, pero sobre todo, de forma coordinada y sincronizada en los tres ámbitos esenciales de la integración europea que tienen que ver con la seguridad: la PESC, la PESD y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Segundo: La política exterior española y la PESC

Desde que España forma parte de la Unión Europea, ésta se ha convertido en el escenario ampliado en el que nuestro país defiende sus intereses nacionales. La europeización de la política exterior española adquirió un claro contenido de transferencia de problemas, buscando europeizar sus dos áreas de tradicional interés: el Mediterráneo y América Latina. En ambas áreas nuestro país ha intentado orientar a la Unión Europea y a sus recursos, sobre todo económicos, hacia la satisfacción de nuestras necesidades de política exterior y, a la vez, convertirse en el interlocutor de los intereses europeos en estas regiones.

En el caso de América Latina, España logró que la UE comenzara a prestar atención a esta región, y que se incluyera como área prioritaria de actuación de la futura PESC. Esta estrategia, con el apoyo de Portugal, recogió diversos éxitos como la conclusión de acuerdos de comercio con Chile y México y la implicación europea en el proceso de democratización de Cuba. No obstante, a pesar de estos aparentes avances, España no ha logrado mayores conce-

siones económicas por parte de la UE hacia la región latinoamericana. Por ello, cabe afirmar que la aproximación "birregional", consistente en promover la integración política y económica latinoamericana y, a la vez, la consecución de grandes acuerdos entre la UE y los actores de integración regional emergentes en América Latina (el MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones o Centroamérica), no ha dado el resultado apetecido.

En contraste con América Latina, donde además de los intereses económicos predominan los lazos culturales y la identidad compartida, en la región Mediterránea dominan los temas relacionados con la seguridad en un sentido amplio, es decir, no sólo vinculados a las cuestiones territoriales o militares, sino en todo lo referente a las ramificaciones que se derivan de la condición de frontera (inmigración, crimen organizado, inestabilidad regional, auge del fundamentalismo islámico, regímenes autoritarios, etc.). Por esta razón, España siempre persiguió multilateralizar o europeizar sus relaciones con Marruecos (sobre todo) para situar las relaciones bilaterales en un marco de interdependencia política, económica y de seguridad más amplio.

En este ámbito, sin embargo, pese a que la europeización de la política exterior española ha sido notable, también se han constatado límites evidentes: diez años después de la Cumbre de Barcelona de 1995, el éxito del proceso de aproximación birregional es también muy limitado. Veinte años después de la adhesión de España a la UE, los problemas siguen siendo similares, cuando no agravados en razón de la nueva dimensión que la pertenencia de España a la UE ha otorgado a los fenó-

²² Comisión de las Comunidades Europeas, *Espacio De Libertad, Seguridad y Justicia: Balance Del Programa de Tampere y Futuras Orientaciones*, COM (2004) 401 final (2004).

menos relacionados con el crimen, la inmigración y el terrorismo.

La realidad es que, en el ámbito de la política exterior, la Unión Europea no ha avanzado en estas dos décadas todo lo que sería deseable. Todavía hoy, siguen primando las diferencias por encima de los intereses comunes, sin que la ampliación a 25 miembros sea susceptible en absoluto de mejorar las cosas. Por ello, parece evidente que las condiciones para que España logre una política europea hacia América Latina o el Mediterráneo verdaderamente coherente, profunda y en sintonía con sus propios intereses, no han terminado de consolidarse.

Con todo, las respuestas a la falta de compromiso o capacidad europea con las dos regiones del mundo que constituyen, después de la propia UE, el ámbito preferente de acción exterior española (América Latina y el Mediterráneo), no pueden ser las mismas. En América Latina, la ausencia o debilidad europea no ha impedido a España jugar su propio papel. La capacidad económica de España, sumada a su capital político y cultural, ha hecho posible que en los últimos diez años, España haya vuelto a América Latina y se haya convertido en un actor de primerísimo orden en la región. Hasta el momento, en la política exterior española y la europea ha primado una aproximación global sobre una bilateral con la región. Es indudable que es preferible negociar con sistemas regionales que país por país, pero no se puede obviar la realidad de que los procesos de integración subregional en América Latina están estancados. Por ello, España debería considerar un cambio en política hacia América Latina, en la medida en la que los pro-

cesos de integración regional sigan sin avanzar decididamente, reforzando lo bilateral pero sin abandonar una aproximación de conjunto hacia la región²³. De esta manera, la UE podría desarrollar una aproximación diferenciada y condicionada a cada país, basada en un sistema de cumplimientos de metas y objetivos claros, que no fuera percibido como discriminatorio y a la vez continuar impulsando el diálogo birregional UE-América Latina y los procesos de integración más destacados.

En el Mediterráneo, en contraste, ni la UE ha conseguido marcar la diferencia en lo referido a la promoción de la integración regional, la democracia o el despegue económico, ni tampoco España, Francia u otros países de la UE han conseguido convertirse en actores decisivos en los incipientes procesos de reformas políticas y económicas a los que hemos asistido en los últimos años. La relativa inoperancia de la UE en el conflicto de Oriente Medio, junto con las dificultades políticas y económicas que atraviesan los Estados de la región, han marcado un severo límite a las justificaciones para el optimismo respecto al futuro. Sin embargo, como el proceso de relanzamiento del proceso de Barcelona está demostrando, el desarrollo por parte de la UE de una verdadera política de vecindad, coherente en sus objetivos y medios, es sencillamente ineludible.

El relanzamiento del proceso de Barcelona puede ser un paso muy importante para España, sobre todo en el marco de la Asociación estratégica para el Mediterráneo y el Oriente Medio recientemente aprobada en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004 (recuérdese que España

²³ Esto es motivo de reflexión del proyecto de investigación sobre el futuro de la política exterior española hacia América Latina, coordinado por Carlos Malamud y cuyos resultados preliminares pueden encontrarse en *España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N° 58/2004, 23/XI/2004.

impulsó la mención específica al área Mediterránea). En nuestra opinión, nuestro país no sólo debería brindar su apoyo a este proceso sino que, en razón de la relevancia que esta región tiene para nuestros intereses políticos, económicos y de seguridad, debería liderarlo activamente. Esta actitud tendría unas consecuencias muy positivas en nuestras relaciones con los países de la ribera sur del Mediterráneo, en especial Marruecos²⁴.

El proceso de europeización de la política exterior española tiene una dimensión de convergencia de nuestra política en relación a la de nuestros socios europeos y trasatlánticos. Desde que España forma parte del proceso de integración europeo, ha aportado ideas y recursos al diseño y gestión de problemas internacionales y ha participado activamente en foros multilaterales, ganando un creciente prestigio internacional tras un largo periodo de aislamiento. Gracias a ello, España se ha insertado definitivamente y completamente en una dimensión multilateral, fundamentalmente europea, en la que sus intereses exteriores han dejado de ser definidos exclusivamente en clave nacional.

No obstante, la europeización de la política exterior, como opción, no está exenta de problemas. Por un lado, la influencia real y la capacidad de la Unión Europea en el escenario mundial está muy por debajo (a pesar del esfuerzo realizado) de su peso económico y político. Además, aunque existen diversos mecanismos de coordinación de los 25 en la mayoría de las instituciones internacionales, especialmente en las pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, sigue habiendo cuestiones (el conflicto de Irak fue uno de los más llamativos) en los que los 25 no

lograrán ponerse de acuerdo fácilmente. Naturalmente, esto afecta muy negativamente las aspiraciones europeas de protagonismo internacional y, en particular, a las esperanzas españolas de que la UE sea el vehículo más adecuado para realizar una aportación sustantiva al llamado "multilateralismo eficaz". Asimismo, dada la importancia otorgada en nuestro país a Naciones Unidas, es fundamental que se impulse, de una vez por todas, una profunda reforma de sus instituciones y procesos de toma de decisión. España debería adoptar una posición clara y promover el debate europeo acerca de la representación de la Unión Europea en el Consejo de Seguridad, además de otras cuestiones que deberían ser acordadas entre los socios europeos.

A pesar de las dificultades y las incertidumbres, no se puede negar que España ya no puede disociar su protagonismo internacional del de Europa, por lo que no quedan demasiadas opciones que apostar claramente por un reforzamiento de la capacidad de actuación de la Unión Europea como actor internacional, responsable y comprometido.

Tercero: España y la política Europea de Seguridad y Defensa

Tal y como se recoge en la nueva Directiva de Defensa 1/2004: "Europa es nuestra área de interés prioritario; somos Europa y nuestra seguridad está indisolublemente unida a la del continente. España promoverá e impulsará una auténtica política europea de seguridad y defensa, respaldará las iniciativas tendentes a alcanzar una defensa común, contribuirá a que la UE se dote de las capacidades civiles y militares necesarias para poder intervenir activa y autónomamente en la prevención y

²⁴ El Real Instituto Elcano está desarrollando diversos proyectos de investigación sobre la región Mediterránea, concretamente *Estado de las relaciones España-Magreb*, coordinado por Haizam Amirah Fernández, y *Riesgos estratégicos de la transición demográfica en el Norte de África: prioridades para el futuro y el papel de España*, dirigido por Richard Sandell. Los documentos de trabajo y análisis correspondientes están disponibles en www.realinstitutoelcano.org

resolución de conflictos, y en la preservación de la paz y la seguridad internacionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. Para ello deberemos estar en condiciones de poder participar con determinados países, si así se decidiese, para el desarrollo de capacidades militares más exigentes y en la adquisición de compromisos más vinculantes, en los términos previstos en el Tratado Constitucional de la Unión Europea.”

Pese a que se encuentre recogida tanto en el Tratado Constitucional como en la Directiva de Defensa Nacional, la “defensa común”, si por ello entendemos la existencia de una defensa colectiva de carácter único, con medios militares y presupuestarios que sustituyan a los nacionales, no deja de ser por el momento (y, seguramente, por mucho tiempo) sólo una posibilidad teórica. Mientras tanto, España y los demás Estados miembros deberán, a la vez que refuerzan sus capacidades y medios conjuntos, seguir disponiendo de una defensa propia efectiva.

En el caso de España, la política de defensa debería fijarse como objetivo desarrollar y especializar sus capacidades en aquellos ámbitos que pudieran ser susceptibles de contribuir al desarrollo y consolidación de la PESD. Esta *especialización articulada en torno a la Unión Europea*, complementaria (que no sustituible) con las necesidades autónomas y tradicionales de la defensa nacional, consistiría en asumir la responsabilidad acerca de ciertas capacidades en las que podría aportar valor añadido a la PESD, como medio para maximizar los retornos políticos y de seguridad de su contribución²⁵.

En este ámbito, aunque quede mucho por hacer, hay que destacar que, al

menos desde la Declaración anglo-francesa de Saint- Maló en 1998 y el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, los avances han sido importantísimos, de tal manera que permiten, por primera vez, vislumbrar la posibilidad de que Europa se dote de verdad de unos medios e instituciones que le doten, si no de una defensa común, sí al menos de una política de seguridad y defensa adecuada a sus necesidades, intereses y ambiciones.

Por ello, dada la unanimidad en cuanto a la caracterización de los nuevos retos y amenazas, la Unión Europea podría y debería acelerar notablemente las realizaciones prácticas imprescindibles para dotar de credibilidad y eficacia a la PESD. Las carencias materiales, sumadas a las reticencias nacionales y la falta de recursos presupuestarios estrangulan parcialmente el desarrollo de esta política.

²⁵ Méndez de Vigo, Pedro, *Una política de defensa española para Europa*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N° DT N° 48/2004, 10/IX/2004

Tabla 3: Gastos de defensa de España en perspectiva europea

	Gasto Defensa (mill €)	Gasto en defensa % PIB	Gasto defensa per cápita	Gasto en equipamiento en %
España	8,751	1,2	223	11,8
Francia	40.212	2,6	797	20,6
Alemania	30.928	1,4	478	14,4
Reino Unido	37.394	2,4	563	23,5
Italia	24.421	1,9	334	12,7
Países Bajos	7.265	1,6	493	17,1
OTAN Europa	153.467	2	392	15,1

Fuente: Datos consolidados 2003, OTAN y Military Balance 2004-2005 IISS, London.

La necesidad de una rápida y notoria mejora de Europa en su capacidad para planificar y ejecutar complejas misiones hace imprescindible una adaptación sustancial de sus capacidades. Esto se aplica tanto a nivel europeo como nacional.

En el ámbito nacional, resulta imprescindible encontrar las capacidades y recursos necesarios para gestionar los desafíos a la seguridad, tanto tradicionales como nuevos. La propia OTAN también está inserta en un proceso de transformación que puede ser muy útil para la PESD, dado el nivel de relación entre ambas estructuras. No obstante, se debe tener en cuenta que, inevitablemente, la opción por unos u otros tipos de capacidades pueden generar no pocos roces en las ya complejas relaciones entre la OTAN y la UE, y sobre todo entre los Estados más proclives y los más reticentes a la autonomía militar europea.

Las Fuerzas Armadas españolas tampoco pueden estar al margen de los cambios estratégicos y tecnológicos del nuevo milenio aunque esto no será una tarea fácil, ya que los problemas presupuestarios son recurrentes para el ámbito de la seguridad y la defensa en nuestro país²⁶.

En términos económicos y presupuestarios, España históricamente ha realizado un gasto en defensa relativamente modesto en comparación con sus socios europeos. Concretamente, es el país de la OTAN que menos invierte en porcentaje de su PIB (con la excepción de Luxemburgo). Tal como se puede observar en la Tabla 3, España invierte un 1,2% de su PIB, mientras la media de los socios europeos está en un 2%. Del total de gasto de los países europeos de la OTAN, a España solo le corresponde un 5,7%.

²⁶ La nueva Directiva de Defensa Nacional 1/2004 ha incorporado como una de sus directrices la transformación de las Fuerzas Armadas Españolas.

En comparación con sus socios europeos, nuestro país sólo gasta una quinta parte que Francia o el Reino Unido, un tercio que Italia o, en términos absolutos, casi tanto como Holanda. Esto implica que si España quiere participar activamente en una política de seguridad y defensa común en el marco de la Unión Europea debe acortar la diferencia que la separa de sus aliados europeos. La convergencia con nuestros socios europeos debe ser un objetivo buscado y cumplido en el medio plazo, siendo este un argumento difícilmente rebatible. Sin embargo, dado que esta tarea no será sencilla, especialmente en un marco de restricciones presupuestarias, intereses industriales e inercias institucionales, parece obvio que nuestro país debería aprovechar el impulso que la Política Europea de Seguridad y Defensa está imprimiendo en este ámbito.

Actualmente España está comprometida a formar parte de las agrupaciones tácticas de combate (*battlegroups*) previstas en el marco de los objetivos fijados en Helsinki en 1999 para el año 2010. Hasta el momento no parece haber habido dificultades para cubrir los requerimientos exigidos, pero si los compromisos aumentan y el contexto internacional requiere de una mayor implicación española en todo tipo de misiones, la situación podría ser muy complicada de resolver, ya que estamos hablando de recursos humanos y de material altamente especializado. En este contexto, las iniciativas impulsadas a nivel europeo (la Agencia Europea de Armamentos) que pretenden mejorar la capacidad de la industria de defensa europea, pueden constituir una gran oportunidad para mejorar y racionalizar nuestras capacidades.

Cuarto: el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: la nueva frontera de integración

España, al igual que Europa en su conjunto, se encuentra en una encrucijada y ante un dilema. Nos encontramos con un espacio fragmentado para las fuerzas de la ley y el orden pero (relativamente) único y abierto para todos aquellos que quieren atentar contra nuestros valores y nuestra forma de vida. Europa dispone de 8.000 kilómetros de fronteras que controlar sin que hasta la fecha se haya impuesto claramente el principio de solidaridad financiera y política. Sin duda alguna, en razón de la importancia de las materias que contempla, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia está llamado a constituir la próxima frontera de la integración europea, particularmente desde el punto de vista de los intereses y necesidades de España²⁷.

La supresión de las fronteras nacionales, verdadero hito de la integración europea, ha dejado a los Estados miembros especialmente expuestos antes las nuevas amenazas. Sin embargo, hasta el momento, es bastante poco lo que se ha hecho para paliar el déficit de seguridad interior de los europeos y proteger al resto del mundo de las vulnerabilidades de nuestro espacio. La lentitud en la cooperación e integración en la Unión Europea en aquellas materias relacionadas con la seguridad interior inciden negativamente en la vulnerabilidad de los Estados miembros y también de nuestros principales socios y aliados. Si el desafío es global y transnacional, qué duda cabe que la respuesta debe ser del mismo tipo. En el contexto europeo, los Estados deben superar toda tentación de aislamiento y asumir que es necesaria una mayor integración, en particular en temas vinculados a la lucha contra el

²⁷ Contribución de España al Debate sobre la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia. REPER, 20 de julio de 2004

terrorismo tales como la gestión de información, el control de flujos financieros o la armonización judicial. Es llamativo, por ejemplo, que sólo algunos países europeos dispongan de legislación específicamente antiterrorista.

En la UE es necesario que muchas iniciativas y proyectos ya creados se pongan en marcha de verdad lo antes posible. El recientemente aprobado Programa de La Haya es un indiscutible avance en la respuesta europea a desafíos tales como la inmigración ilegal, el crimen organizado y el terrorismo²⁸. Este programa incluye asuntos tan relevantes como el abandono del recurso a la unanimidad desde el primero de abril de 2005 para las cuestiones cubiertas bajo el Título IV del Tratado Constitucional, es decir, en asuntos tales como la inmigración ilegal, asilo, política de fronteras y visados. Se debe destacar al respecto el compromiso de dotar a la UE de una política común de asilo, con un plazo específico, el año 2010. De la misma forma, se reconoce la necesidad del establecimiento gradual de un sistema integrado de gestión de fronteras exteriores y el fortalecimiento del control y la vigilancia del límite externo de la UE, subrayando el principio de solidaridad y responsabilidad compartida entre los Estados miembros, incluso en sus implicaciones financieras. Asimismo, es un gran avance el que se considere la vertiente exterior de la política de libertad, seguridad y justicia, solicitando al Secretario General /Alto Representante y a la Comisión Europea el diseño de una estrategia que cubra todos los aspectos externos de este ámbito, intentando dotar de mayor coherencia a la acción exterior de la Unión Europea²⁹.

Por su carácter de frontera exterior de la Unión Europea, la necesidad de mejorar y ampliar la cooperación y la coordinación e incluso la integración en un ámbito tan importante como el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) es absolutamente prioritario para nuestro país. Hasta el momento, y de acuerdo con la evaluación sobre Tampere I, ha habido un importante progreso en la mayoría de los objetivos propuestos según los marcadores establecidos por la Comisión³⁰. Un aspecto a destacar es el creciente apoyo de la opinión pública europea a este ámbito del proceso de integración. No obstante lo anterior, es primordial terminar de aplicar los instrumentos y medidas previstos en Tampere I, y que se cumplan los compromisos adquiridos en plazo y forma.

Sin embargo, pese a la urgencia de la agenda, los problemas siguen siendo notables: dificultades en el acceso a la información; lenta implantación de nuevas tecnologías y en la convergencia de métodos, procedimientos, y técnicas de investigación; falta de recursos presupuestarios; e insuficiente planificación estratégica. Igualmente, es necesario mejorar los instrumentos necesarios para generar análisis prospectivos, que incluyan todas las dimensiones y perspectivas que conforman la seguridad interior y sus múltiples desafíos. Ante todo, la falta de coordinación y coherencia entre la dimensión interior y exterior de seguridad sigue siendo una gran debilidad. La UE sigue careciendo de un responsable único, ya sea una persona o un comité³¹ que coordine transversalmente todas las cuestiones vinculadas con la seguridad interior, ya que el nuevo coordinador antiterrorista cuenta con un mandato limitado. En el caso concreto de España, también

²⁸ Programa de la Haya: fortaleciendo, la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea. Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 4 - 5 de Noviembre 2004.

²⁹ Las cuestiones vinculadas con la inmigración en España han sido objeto de un exhaustivo análisis en el Informe Elcano *Inmigración: prioridades para una nueva política española* coordinado por Richard Sandell y Joaquín Arango, Real Instituto Elcano, enero 2005, disponible en

sería recomendable tanto la elaboración de un documento con orientaciones generales como un órgano y un método de planificación que procesara y supervisara la ejecución de dichas prioridades³².

Por todo ello, aunque las iniciativas tomadas representan avances en la dirección adecuada, pensamos que su impulso político y presupuestario debería elevarse significativamente.

Quinto: opinión pública y seguridad y defensa

Europa ha disfrutado de un largo periodo de paz y prosperidad. Actualmente, sin embargo, existen otros riesgos y amenazas distintos de la confrontación entre Estados. La percepción de riesgos y amenazas por parte de la opinión pública europea y española ha evolucionado notablemente a lo largo de los últimos años. La sensación de seguridad y del surgimiento de un nuevo orden mundial durante la década de los noventa se ha ido perdiendo a la luz de diversos conflictos, guerras, epidemias y atentados terroristas. El 11-S, y posteriormente el 11-M, constituyen los grandes hitos en la configuración del terrorismo internacional como principal amenaza. No obstante, en el caso español, el terrorismo identificado con ETA siempre ha estado entre las principales preocupaciones de nuestra opinión pública. Según el Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) en su quinta edición (febrero de 2004), para los españoles las mayores amenazas son el terrorismo internacional con un 67%, la proliferación de armas de destrucción masiva (51%) y el conflicto militar entre Israel y sus vecinos árabes (39%). Tras el atentado del 11-M, el BRIE (mayo de 2004), mostraba que el terrorismo internacional

es percibido como la mayor amenaza (45%) frente a ETA (15%) en el imaginario de los ciudadanos.

Dado que, en materia de seguridad, la percepción subjetiva de la realidad es tan importante como la situación objetiva, la opinión pública, sus actitudes, conocimientos y percepciones deben ser tenidos cada vez más en cuenta a la hora de diseñar las estrategias de seguridad de un país o un grupo de países. En este sentido, España arroja algunos datos contradictorios.

Por un lado, la opinión pública española y la europea están completamente a favor del desarrollo y consolidación tanto de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). De acuerdo con los datos recogidos por el último Eurobarómetro (EB 62, 2004), el apoyo otorgado a la PESD (un 78%) es el mayor desde hace 10 años, y ha aumentado casi 5 puntos desde la primavera de 2004. El mismo patrón de opiniones y actitudes se repite en relación con una Política Exterior y de Seguridad Común: los españoles se sitúan por encima de la media europea, también con respecto a una política europea común de inmigración o la creación de una política europea, posibilidades todas éstas que reciben porcentajes de apoyo superiores al 70%. Significativamente, la buena predisposición de la opinión pública española a la hora de otorgar mayor protagonismo a los instrumentos comunitarios europeos en cuestiones de seguridad y defensa, conlleva una elevada aceptación (45,2%) del objetivo de incrementar los gastos de defensa como medio para que Europa tenga un mayor peso en la esfera internacional.

³⁰ Comunicación de la Comisión aprobada por el Consejo Europeo, Dublín, 18 de Junio de 2004. COM(2004) 401

³¹ Independent Task Force, *EUISS, 2004*.

³² Arteaga, Félix, *La cooperación policial y judicial de la Unión Europea en perspectiva española*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N° 49/2004, 13/IX/2004

Sin embargo, si ahondamos un poco más en los datos disponibles, surgen inconsistencias y termina aflorando un compromiso bastante limitado en lo que a la defensa se refiere.

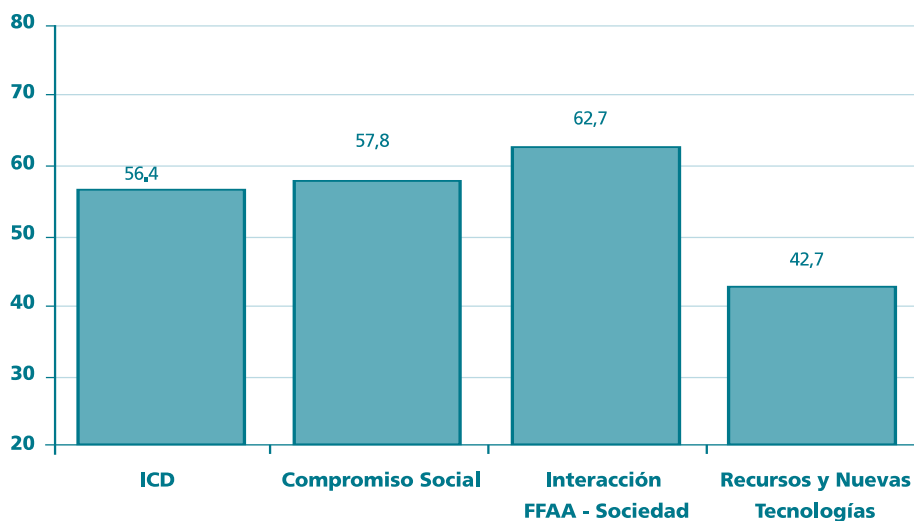
Concretamente, en el BRIE de febrero de 2004, se pudo constatar que la demanda de gasto público en defensa es la más débil, ya que sólo un 26% considera adecuado aumentar este gasto frente a un 29% que desea recortarlo. Según este BRIE, sólo un 36% está de acuerdo con que la importancia cada vez mayor de España en la escena internacional haga necesario que se aumente el gasto en asuntos exteriores y de defensa, frente a un 52% que está en desacuerdo. Igualmente, un 57% no acepta que las actuales amenazas (terrorismo internacional, armas de destrucción masiva, etc.) hagan necesario que España aumente sus gastos en defensa, frente a un 32% que sí lo considera necesario. En el ámbito europeo sucede algo bastante similar. Según los datos recabados por *Transatlantic Trends* 2004, aunque un 64% cree que Europa debe adquirir un mayor poder militar para proteger sus intereses independientemente de Estados Unidos, sólo un 22% cree que su gobierno debería gastar más en defensa.

Ahora bien, es necesario comprender que las opiniones y actitudes de la opinión pública española no son casuales, sino que responden a una serie de valores y actitudes que encuentran su razón de ser en la experiencia y trayectoria histórica de nuestro país. Uno de los rasgos fundamentales de nuestra cultura de defensa es el predominio de valores pacifistas profundamente arraigados en la conciencia de los españoles, lo que implica un rechazo mayoritario al empleo de la fuerza: el 72% de los españoles niega que la guerra pueda

ser un instrumento necesario para hacer justicia. Este pacifismo de la sociedad española también se plasma en el papel asignado a nuestras fuerzas armadas, siendo la ayuda humanitaria en caso de desastres naturales (93,7%) la que prima, seguida de la defensa del territorio nacional (88%) y la lucha contra el terrorismo (78,9%).

De acuerdo con los resultados del programa de Sistema de Indicadores de Conciencia de Defensa (SICDEF), actualmente en fase de desarrollo e investigación en el seno del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del Ministerio de Defensa, a la hora de medir la conciencia y cultura de defensa se deben tener en cuenta el compromiso social con la defensa (que incluye entre otras áreas la percepción de amenazas y riesgos, la implicación internacional, etc.), la interacción de las fuerzas armadas con la sociedad (medios de comunicación, investigación y educación, etc.) y los recursos y las nuevas tecnologías (presupuestos, personal, etc.).

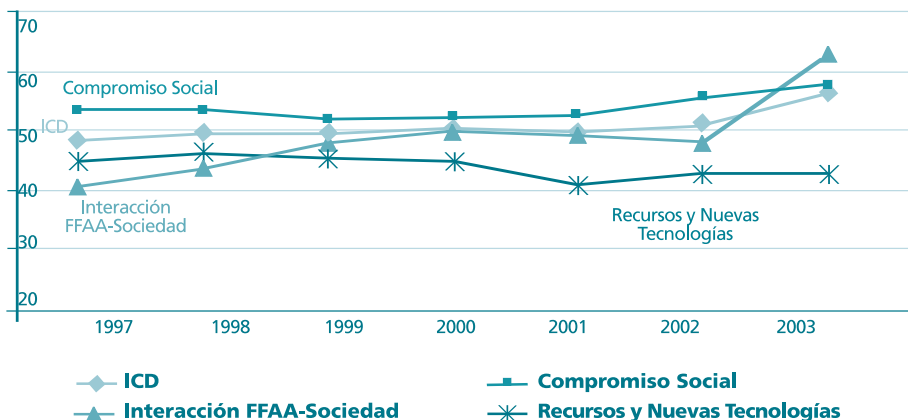
Gráfico 13: Composición del Indicador de Conciencia de Defensa (ICD) en España, 2003



Fuente: SICDEF-IEEE-Ministerio de Defensa

De los datos obtenidos, se debe destacar que el Indicador de Conciencia de Defensa (ICD) ha tenido una evolución temporal levemente favorable, ya que en 1997 su valor era de 48,3 y en 2003 ha llegado a 56,4. El área que más ha influido en esta evolución positiva ha sido la mejora de la interacción de las Fuerzas Armadas con la sociedad. Sin embargo, como se ha dicho, el camino hacia la consolidación en España de una cultura de seguridad y defensa acorde con nuestra posición y nuestra vocación global, y sobre todo en lo que a los nuevos desafíos de seguridad se refiere, todavía tiene un largo recorrido pendiente.

Gráfico 14: Evolución del Indicador de Conciencia Defensa (ICD), en España 1997-2003



Fuente: SICDEF-IEEE-Ministerio de Defensa

Los datos apuntan por tanto a que en España se da un europeísmo entusiasta, compatible con una conciencia y cultura de seguridad y de defensa poco comprometida y algo superficial. Por ello, los sucesivos gobiernos democráticos, habiendo constatado esta debilidad, han venido estableciendo como una de sus prioridades de actuación el fomento de la conciencia de defensa a través de la cultura de defensa. Desde el año 1992 existe una continuidad notable en cuanto a la consideración de la necesidad de adaptar la cultura y conciencia de defensa vigente históricamente en nuestro país a las nuevas necesidades del contexto internacional y, especialmente, al nuevo papel de España en el mundo. Pese a la unanimidad en el diagnóstico, el diseño e implantación de medidas destinadas a fomentar la adaptación de esta nueva cultura de defensa no ha estado exento de dificultades.

Por ello, sería deseable una revisión en profundidad de las necesidades, compromisos y estrategias necesarias para completar dicha adaptación, tanto en lo referente a la opinión pública como a los actores políticos, económicos y sociales más representativos así como a las distintas administraciones, en el ámbito central como en el autonómico. En consecuencia, existe un margen amplio para mejorar los medios asignados a esta tarea así como para garantizar su continuidad.

Conclusiones: La necesidad del cambio

Los nuevos desafíos de la política europea

En perspectiva histórica, resulta difícil encontrar un período en la historia de España tan absolutamente plagado de logros políticos, económicos, sociales y culturales como el transcurrido desde nuestra adhesión en 1986 a la (entonces) Comunidad Europea. La transición a la democracia, primero, y la integración en la Unión, después, cierran un siglo que arranca con el Desastre de 1898, discurre por la Guerra Civil de 1936-1939 y concluye con el largo período de dictadura franquista. Sin negar la importancia que para la consecución de estos logros tuvieron las reformas económicas adoptadas en los años sesenta (el Plan de Estabilización de 1959) y los Pactos de la Moncloa (1979), resulta evidente que la plena madurez política, económica y social de la sociedad de España sólo se podía alcanzar una vez dentro de la Unión. Así, en 1986, con la entrada de España en la Comunidad, el Gobierno socialista de Felipe González pondría fin a la marginación secular de España respecto a Europa e iniciaría una política activa de europeización de todos los ámbitos de la vida política, económica y social de España a la vez que una decidida intensificación de la presencia y visibilidad de España en el mundo. Doce años más tarde, en 1998, el Gobierno Popular de José María Aznar conseguiría, con la plena incorporación de España a la Unión Económica y Monetaria (UEM), la inserción plena de España en Europa y, subsiguientemente, la normalización y estandarización de las expectativas recíprocas de españoles y europeos. El camino recorrido ha estado lejos de ser fácil, y el éxito, pese a lo que parece, nunca ha estado garantizado *a priori*. Pese a la elevada cuantía de las transferencias financieras recibidas con cargo a los presupuestos europeos de la Unión Europea, los ajustes requeridos

por la integración europea han tenido efectos traumáticos en regiones enteras y amplios sectores productivos. La presión competitiva de las fuerzas de mercado de la Unión ha obligado a duros ajustes así como a mantener un ritmo de modernización elevado y a la vez sostenido. De igual forma, en términos políticos e institucionales, los sucesivos Gobiernos españoles han trabajado infatigablemente, primero, para rehaer los aspectos más negativos de un Tratado de Adhesión notablemente asimétrico y, segundo, buscar acomodar a España entre los Estados más grandes de la Unión.

Con todo, el balance de la pertenencia de España a la Unión no puede ser más positivo. En el año 2006, cuando se cierre el marco financiero vigente en la Unión Europea, veinte años de integración europea habrán transformado tan profundamente a la Unión Europea como a la propia España. La UE del año 2006 será completamente diferente de aquella en la que España ingresó en el año 1986. A su vez, la España del año 2006 poco tendrá que ver con la España de 1986. Para entonces, nuestro país habrá completado exitosamente un proceso de modernización política, económica y social sin parangón en nuestra historia que le habrá llevado de la periferia menos desarrollada al centro más influyente. Nuestro sistema político, así como nuestra vida económica y social estarán profunda e irreversiblemente europeizados. De un país con una renta situada en el 68% de la media europea, habremos casi alcanzado la renta media comunitaria de la UE-25; de ser un país receptor neto de fondos europeos, estaremos ya a vista de un horizonte de equilibrio financiero, cuando no de contribuyente neto; de ser un país receptor de inversión extranjera directa, seremos

un país con una posición global como emisor; de ser un país que ha jugado a la competencia sobre bajos salarios en amplios sectores productivos, seremos un país que sufra la competencia en bajos salarios de nuestros nuevos socios y viejos vecinos. Asimismo, España ha pasado de ser un país tradicionalmente emigrante a tener alrededor de tres millones y medio de extranjeros empa-dronados. A su vez, sus Fuerzas Armadas, ausentes del escenario internacional durante muchas décadas, se encuentran desplegadas hoy por todo el mundo asumiendo compromisos humanitarios y de mantenimiento de la paz.

Todos estos cambios y procesos tendrán (en realidad, tienen ya) importantes consecuencias políticas y financieras y España deberá estar preparada para jugar en ese nuevo escenario. A pesar de los notables cambios habidos en el escenario europeo y mundial desde que España accediera a la (entonces) Comunidad Europea en 1986, resulta paradójico que, por diferentes razones, el proyecto europeo y el proyecto colectivo de España se encuentren hoy tan profundamente entrelazados como lo estaban hace casi ahora veinte años. Esto es evidente cuando observamos los tres principales ámbitos por los que discurre la trayectoria europea hoy. En cada uno de ellos constatamos un desafío central.

En el ámbito político e institucional: una nueva posición en una nueva Europa

En el ámbito interno, la aprobación de la Constitución Europea se vincula muy claramente con el proceso de reforma constitucional en España, con la erosión del consenso tradicional (pasivo) en torno al modelo de Europa que se prefiere, así como con la incidencia de la cuestión europea en la llamada "cuestión territorial". En realidad, la aprobación de la Constitución plantea una oportunidad (aunque, en cierto sentido, también un problema) para resolver dos déficit tradicionales de nuestra integración en la UE.

Por un lado, en el nivel territorial, existe la posibilidad de, si no resolver, al menos fijar los principios que permitan hacerlo, el problema referido a la articulación del modelo de participación de las CCAA en la elaboración, seguimiento y control de la política europea. El acuerdo alcanzado en el seno de la Conferencia para los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) de 9 de diciembre de 2004, representa un importantísimo paso adelante. Este tipo de acuerdos son susceptibles de añadir una nueva dimensión de legitimidad a la política europea de nuestro país, más acorde con la naturaleza prácticamente federal de nuestro sistema político y, a la vez, más homologable con las realidades vigentes en otros miembros de la Unión igualmente descentralizados desde el punto de vista territorial. Ello requiere, por supuesto, que las CCAA también entiendan y asuman la necesidad de contribuir al sostenimiento de un sistema de coordinación eficaz, desde presupuestos de solidaridad y lealtad institucional mutua, más allá de las diferencias ideológicas o idiosincrasias competenciales.

Por otro lado, en lo que se refiere a la división de poderes entre el ejecutivo y el legislativo y a la calidad de los mecanismos de control gubernamental de la acción exterior de nuestra democracia, la Constitución Europea ofrece una oportunidad de mejorar, en línea con las democracias más avanzadas de nuestro entorno, la transparencia de la acción de Gobierno así como de la capacidad de control de la acción de Gobierno por parte de las Cortes Generales

En el ámbito externo, la ampliación (tanto la presente como las previstas en adelante) se vincula con el debate en torno al peso relativo, el debate sobre alianzas y ejes, la preservación de los fondos estructurales y agrícolas y nuevas contribuciones al presupuesto. Las nuevas ampliaciones (Rumanía, Bulgaria, Croacia y Turquía) harán más evidente el problema y más urgente el debate en torno al modelo de participación de España en Europa. Por otra parte, no se puede ignorar que el fracaso del proceso de ratificación, de producirse, podría obligar a España a tomar decisiones relativamente rápidas en relación a la creación de núcleos de vanguardia o directorios. La existencia de un "Plan B", además de una exigencia, puede constituir un estímulo para estrechar más aún la vinculación de España con aquellos socios europeos que pretenden ejercer un liderazgo decisivo en la Unión ampliada.

En el ámbito económico-financiero: una nueva estrategia económica

España ha conseguido una transformación notable de sus estructuras productivas y, en paralelo, de su posición en el mundo. Gracias a ello ha logrado insertarse exitosamente en la vanguardia económica europea, lograr un crecimiento económico superior al de sus principales socios, convertirse en un exportador neto de capital y situarse muy cerca de la convergencia real con la Unión. Sin embargo, detrás del éxito económico español se ocultan algunos problemas graves en términos de productividad y competitividad que se traducen en una cierta dificultad para aprovechar oportunidades estratégicas (en Asia y Europa Central y Oriental, por ejemplo) y en un creciente déficit comercial. Las bajas tasas de innovación, los problemas de cualificación en términos de capital humano y las peculiaridades del mercado laboral (especialmente el femenino) generan tensiones y dudas acerca de la sostenibilidad del modelo económico español.

La lenta implementación de la Agenda de Lisboa, junto con los problemas en torno al Pacto de Estabilidad y los muy negativos planteamientos que dominan la negociación presupuestaria para el período 2007-2013 tienen muy importantes consecuencias desde el punto de vista interno: hacen más costosa y lejana la transición a una economía de la información en la que la posición de España como contribuyente neto fuera más soportable. Además, el estancamiento económico en Francia, Alemania e Italia comprimen el crecimiento de España (redundando en la dificultad de cambiar de modelo). Claramente, España necesita una Europa dinámica para completar su ciclo transformativo, alcanzar la renta media de la UE y cam-

biar de modelo. Sin embargo, esa Europa que necesita España no es visible en un horizonte temporal próximo.

En el ámbito exterior y de seguridad: una nueva concepción de la dimensión internacional de la UE

En el ámbito de la seguridad interior y exterior, la lentitud registrada en los avances de la UE tiene también importantes consecuencias negativas para España. Nuestro país necesita que ambos frentes de seguridad (interior y exterior) se afiancen y se consoliden. Ello requiere avanzar tanto en la política de seguridad y defensa de la UE (PESD) como en lo referente a la consolidación de un espacio de seguridad, libertad y justicia, que a su vez contiene una dimensión interior (cooperación policial y judicial) y otra exterior (control de fronteras, asilo, inmigración, etc.). Sin embargo, mientras no se produzca este salto cualitativo y se conforme un verdadero ámbito europeo de cooperación (es decir, una cierta *europaización* en el ámbito de la seguridad), España seguirá viéndose obligada a atender demasiadas tareas con unos medios muy escasos y en muchos casos inadecuados. Igualmente, aunque España necesita imperativamente que la UE y el resto de Estados no-fronterizos asuman responsabilidades en relación a la gestión de fronteras así como lograr que la UE desarrolle una política de inmigración avanzada, la ausencia de avances en dicho ámbito no releva al Gobierno español de sus responsabilidades, internas y externas en cuanto al control de flujos migratorios y la prevención y solución de problemas relacionados con la inseguridad, el crimen organizado y el terrorismo, entre otras amenazas y riesgos a nuestra seguridad.

2. El modelo que se agota

En el ámbito político-institucional

El modelo "histórico" de presencia de España en la Unión Europea ha tenido dos características fundamentales:

- ◆ La falta de correspondencia entre el peso político y el peso económico.
- ◆ Una presencia institucional excesivamente centrada en el Consejo de la Unión.

En el plano político, España se vio obligada en el pasado a lograr un acomodo institucional correspondiente más a su historia y vocación europea que a parámetros económicos objetivos. Para ello, se ha recurrido a activos ya existentes, como el idioma, la presencia en el mundo, la historia o cultura o bien a la búsqueda de nuevos activos políticos. Tal y como España demostró en los años ochenta y noventa, ser un socio activo en proyectos e iniciativas de integración permite lograr un poder político superior al peso económico. En una primera fase, las posiciones institucionales de España fueron muy defensivas, dada la necesidad de compensar los términos de un Tratado de Adhesión unánimemente considerado asimétrico tanto en los aspectos económicos como políticos/institucionales. En una segunda fase, sin embargo, pudieron materializarse los beneficios de una presencia política activa en el núcleo decisorio así como de una posición muy favorable en términos económicos y presupuestarios.

Tradicionalmente, el Consejo de la Unión ha sido el *locus* en el que el Gobierno español ha desarrollado sus estrategias, prestándose una atención menor a otras instituciones (la Comisión y, sobre todo, el Parlamento) o a la promoción de canales independientes o alternativos de la presencia de España

en la Unión (Comunidades Autónomas, grupos de interés, sociedad civil). Esta estrategia resultaba justificada, ya que en la Unión a quince el poder residía en gran medida en el Consejo, pero hubiera requerido una estrategia complementaria de apoyo a la Comisión Europea como defensora natural de los intereses de España, de la promoción en el Parlamento Europeo de coaliciones favorables a los intereses españoles o de la consideración de que la apertura del proceso decisorio a terceros actores redundaría en una política europea más eficaz y más legítima. Como consecuencia, la presencia institucional de España en la Unión Europea adolecía de un excesivo intergubernamentalismo tanto hacia fuera como hacia dentro, quedando la formulación de la política europea circunscrita a un muy reducido grupo de actores: el Gabinete del Presidente del Gobierno, la Secretaría de Estado para la Unión Europea (SEUE) y la Representación Permanente de España ante la UE (REPER).

En el ámbito económico-financiero

- ◆ Convergencia nominal como condición para la convergencia real
- ◆ Reformas estructurales, fondos europeos e inversión extranjera

El camino de convergencia de España con la Unión estuvo marcado en un primer momento por la necesidad de garantizar, en primer lugar y a toda costa, la convergencia nominal (en términos de inflación, deuda, déficit público, tipos de interés, tipos de cambio, etc.). Esta estrategia estaba sobradamente justificada ya que la convergencia nominal constituía un requisito imprescindible para la convergencia real. Por ello, el modelo a cuyo agotamiento asistimos se ajustó bien a los intereses de un país como España,

recién llegado a la Unión y que pretendía recortar las distancias económicas y de influencia e incorporarse al núcleo político y económico. Para ello se confió en un círculo virtuoso de reformas económicas, inversión extranjera y disciplina fiscal así como una notable cuantía de fondos estructurales y agrícolas para acompañar la estrategia de convergencia.

El resultado de estas actuaciones es impresionante: cuando se cumplen veinte años de nuestra integración en la Unión, los diferenciales de renta se han recortado sustancialmente y la economía española destaca entre las más dinámicas de la Unión. Cuando en nuestro entorno más inmediato asistimos a un estancamiento económico prolongado, reflejo de la falta de capacidad para impulsar y sostener reformas esenciales, no podemos menos que constatar que muchas de esas reformas que paralizan a los Estados más grandes ya fueron adoptadas por España en los años ochenta y noventa. En consecuencia, gracias a ese modelo de inserción en Europa, España ya ha realizado una gran parte de los ajustes que los otros han omitido y ya se ha beneficiado en buena medida de los réditos de tener una economía dinámica y saneada.

En el ámbito exterior y de seguridad

- ◆ Búsqueda de la aceptación exterior.
- ◆ Europeización de las agendas bilaterales.

En términos de política exterior, el modelo cuyo agotamiento constatamos venía definido, en primer lugar, por una búsqueda de la aceptación y reconocimiento de España como un socio europeo activo, leal y capaz. Frente a los pronósticos más pesimistas, que veían a España como un socio excéntrico en

política exterior y de dudosa contribución a la política exterior común en razón de su peculiar cartera de intereses (en América Latina y el Magreb) o posiciones (el referéndum sobre la OTAN, las aproximaciones iniciales a los países No-alineados o la inexistencia de relaciones con Israel), los sucesivos gobiernos españoles desplegaron una ingente tarea destinada a “europeizar” profunda e irreversiblemente nuestra política exterior.

La tarea fue doble: por un lado, se “importaron” políticas europeas en las que España no había tenido tradicionalmente una posición destacada (cuestiones de política económica internacional, promoción de la paz y los derechos humanos, la agenda Este-Oeste, las relaciones con el espacio ex soviético, etc.), o, alternativamente, se llevó a cabo un rápido proceso de alineamiento y convergencia de la política exterior de España con la política europea en aquellas áreas en las que se detectaban discrepancias (como fue evidente en el tema de Oriente Medio y la cuestión árabe-israelí). Como contrapartida a estos cambios, España buscó y logró la “exportación” de aspectos significativos de su agenda bilateral con el Mediterráneo y América Latina al ámbito europeo con el objetivo de poder resolverlos o encauzarlos mejor en el marco de una política europea. Así, se logró que la UE hiciera de portavoz y amplificador de nuestros intereses en América Latina y el Mediterráneo, pudiendo capitalizar política y económicamente (especialmente en América Latina, pero también en el Magreb) los resultados de las políticas europeas.

3. El modelo que emerge

En el ámbito político-institucional

Las dos características principales para un nuevo modelo de inserción serían:

- ◆ Una capacidad de liderazgo amplia en la Unión Europea.
- ◆ La desaparición del consenso tradicional en materia europea.

En términos de liderazgo, este modelo apuntaría a un socio plenamente integrado con un proyecto político propio para y en Europa, con una vocación de liderazgo clara y con una elevada capacidad de influir en la agenda europea para lograr políticas favorables a sus intereses. Este tipo de socio europeo participaría activamente en el diseño de las políticas y las iniciativas en el momento de su concepción, negociando principios generales y definiciones, forjando consensos y compromisos básicos en el largo plazo. De esta manera, conseguiría que sus intereses se confundieran con los principios generales que inspiran el funcionamiento de las grandes directrices políticas.

En términos de política interna, frente a un “viejo” consenso europeo, predominantemente centrado en la presencia en Europa, se abriría un nuevo escenario en el que se discutiría con toda naturalidad acerca de las diferentes maneras de estar en Europa y en el que existirían nuevos y mayores espacios para el debate y la discrepancia. El resultado sería un modelo caracterizado por una mayor representatividad e inclusividad del proceso de formulación de la política europea y, en consecuencia, por mayores niveles de calidad, transparencia y control democrático de la misma. Esto supone, por un lado, la mejora del control prospectivo y retrospectivo de la política europea por el

Parlamento, pero también por la sociedad y, por otra, una mayor proclividad a explorar los límites y potenciales de la cooperación horizontal entre las Comunidades Autónomas como medio de reforzamiento de la eficacia negociadora en política europea, así como de la legitimidad y representatividad de nuestro sistema político.

En el ámbito económico-financiero

Los elementos principales serían:

- ◆ La transición hacia una economía basada en el conocimiento.
- ◆ Posición exterior de inversor, contribuyente y exportador neto.

En el ámbito económico financiero, el nuevo modelo apunta a la consecución de la convergencia real como objetivo prioritario y a la utilización de las oportunidades ofrecidas por la UE para lograr la transformación de España en una economía de conocimiento con altas tasas de productividad, una elevada capacidad exportadora e inversora en el exterior, todo ello en un entorno marcado por el cese progresivo de las transferencias financieras al presupuesto español, cuando no la conversión de España en un contribuyente neto al presupuesto de la Unión.

Desde la consecución de la UEM, la Unión Europea viene rolando lentamente desde las políticas agrícolas y de cohesión a un nuevo marco conceptual basado en la productividad y la competitividad. La combinación de la Agenda de Lisboa y el énfasis en los nuevos objetivos puestos de manifiesto por el Informe Sapir (Grupo independiente de Alto Nivel "Agenda de una Europa en crecimiento. Para que el sistema económico de la UE funcione" Julio 2003) y parcialmente recogidos en la propuesta de perspectivas financieras de la

Comisión Europea para el período 2007-2013 configuran un escenario completamente diferente para España. La consecución de la convergencia real con la Unión se va a realizar en condiciones comerciales, financieras y monetarias completamente distintas a las esperadas, especialmente en lo referido a las políticas estructurales y de cohesión.

En consecuencia, al cambiar las prioridades de España, también lo están haciendo sus necesidades. Una vez lograda la convergencia real, la política de cohesión sólo será necesaria para completar internamente la convergencia de algunas Comunidades Autónomas (Andalucía, Extremadura, quizás Galicia). En contraste, las políticas destinadas a mejorar la capacidad estructural de España para competir económicamente en un mundo global, serán mucho más necesarias y urgentes. Una España en la que sus activos económicos (lo que contribuye) superan a sus pasivos (lo que recibe) tendrá que replantearse qué políticas apoya y con qué intensidad, viéndose incluso obligada a realizar duros ajustes. A cambio, puede orientar algunas de las políticas esenciales (como la seguridad interior y exterior y la política de vecindad) en sentidos más favorables a sus intereses, situándose en condiciones de persuadir u obligar a otros Estados miembros a que le sigan en dichas áreas en razón de una filosofía no ya de 'justo retorno' (propia de un socio rebelde o escéptico) sino de 'solidaridad compartida' (propia de un socio que aporta, luego exige).

En el ámbito exterior y de seguridad

En este ámbito, las nuevas coordenadas vienen constituidas por:

- ◆ La sincronización de la seguridad interior y exterior.
- ◆ La mejora de la capacidad de actuación global de la Unión.

En el ámbito de la política exterior, de seguridad y defensa, los atentados del 11-S, seguidos por los del 11-M, han hecho irreversible el cambio de paradigma en cuanto a la necesidad de proceder a una integración más estrecha en materias de seguridad y defensa en el ámbito europeo. Y ello desde una perspectiva integral de la seguridad que incluya tanto los aspectos internos (coordinación policial, judicial y de inteligencia) como exteriores (multilateralismo efectivo, cooperación transatlántica, apoyo a las Naciones Unidas como instrumento de gestión global). De ahí que, en el ámbito de la UE, pero también en el nacional, deberemos de ser capaces de coordinar eficazmente la Estrategia Europea de Seguridad con los avances en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y, a la vez, coordinar estas dos vertientes de la seguridad con la política exterior de la Unión, tanto en los aspectos económico-comerciales como de cooperación al desarrollo y contribución al multilateralismo global.

En términos de seguridad interior y exterior, el nuevo modelo requerirá una mayor y más amplia cooperación, coordinación y si cabe, integración de nuestros requerimientos de seguridad a nivel europeo, que a su vez implica una estrecha relación y colaboración con otros países. Asimismo, este proceso de europeización debe ser asumido con vocación, no ya tanto, como en el pasado, de exportar problemas exclusivamente nacionales al ámbito europeo o internacional, sino con el convencimiento de que la presencia de España en el

mundo es indisociable de su identidad europea, tanto en lo que se refiere a la política exterior, de seguridad, defensa o cooperación al desarrollo, ya que estamos hablando de bienes públicos regionales y globales, para cuya consecución es necesaria la voluntad y los medios de todos.

Este modelo parte del supuesto de que la contribución de España a la gobernanza global será relevante vía un refuerzo de las capacidades reales de la Unión Europea. Desde este punto de vista, la consolidación de la UE no es tanto un medio para conseguir objetivos nacionales, sino una consecuencia de la emergencia de una identidad común y una definición consensuada acerca de qué tipo de orden mundial quiere la UE contribuir a construir, cuáles son los instrumentos de gobernanza global más adecuados para conseguirlo, y qué bienes públicos globales y regionales debería la UE ayudar a proveer. Se trata, pues, de apostar por una presencia en el mundo basada en los intereses y objetivos compartidos con la UE en la que la identidad cultural de España y el peso de su idioma y sus vínculos históricos con otras regiones del mundo estén no sólo al servicio de objetivos puramente nacionales, sino también globales. Dicho de otra forma, no sólo se buscaría que la política exterior europea sirviera a nuestros intereses (económicos, estratégicos, etc.) sino también a nuestros principios (democracia, paz, seguridad, derechos humanos, libre mercado, desarrollo sostenible, solidaridad), que son también los de la Unión Europea.

Conclusiones

Desde 1986 hasta la fecha, la política española hacia la UE ha estado centrada en la necesidad de: primero, acomodarse institucionalmente entre los países considerados "grandes"; segundo, obtener acceso a las principales políticas redistributivas de la Unión; tercero, sincronizar la política exterior europea a las necesidades específicas de España en el Mediterráneo y América Latina. Ello ha requerido, y a la vez forjado, una política europea muy activa en la corrección de agravios y la defensa de intereses específicamente nacionales, comenzando por los términos del Acta de Adhesión, siguiendo con la preservación de la agricultura mediterránea y finalizando en la defensa del peso de España en el Consejo de Ministros. Como contrapartida, al resaltar su estatus de recién-llegado, periférico geográficamente y menos desarrollado económicamente, la política europea de España ha tendido, en ocasiones, a situar a nuestro país en una categoría excéntrica respecto al núcleo fundador / director de la Unión.

Sin cuestionar los éxitos de la política europea de España hasta la fecha, que han sido notables, parece evidente que hoy España puede y debe contar con una personalidad propia en la Unión, más acorde con su desarrollo económico y su vocación de influencia, que la conviertan en un socio destacado y aliado atractivo en el proceso de integración. España se encuentra pues ante la necesidad de reformular su política europea para tener en cuenta las nuevas realidades de tal manera que durante las dos próximas décadas pueda, al igual que en el pasado, establecer sus relaciones con la Unión Europea en términos de suma-positiva en todos los niveles de su vida política,

económica y social. Nos encontramos por tanto en un momento de transición tanto en el ámbito europeo como nacional. Se trata, pues, de una doble transición, o de dos caminos que se están recorriendo en paralelo. El objetivo de España debería ser acompañar ambos ritmos de tal manera que se apoyaran mutuamente.

El problema reside precisamente en que ni el nuevo paradigma europeo está consolidado (en realidad, son múltiples las incertidumbres que lo atentan: incertidumbres en torno a la ratificación, nuevas ampliaciones, posible apertura de procesos de integración diferenciada por dentro de los tratados, fragilidad de la Agenda de Lisboa frente a las "viejas" políticas agrícola y estructural, dudas en torno a la voluntad/capacidad real de hacer frente al desafío de la seguridad interior e exterior), ni tampoco el nuevo paradigma de inserción española en Europa está completamente definido (más bien se encuentra en un momento intuitivo, en el que la elaboración intelectual ha comenzado, los objetivos están claros e incluso concitan unanimidad aunque todavía no se han plasmado definitivamente en estrategias o políticas). Por tanto, a fecha de hoy, podemos decir que en España existen dos paradigmas acerca del modelo de inserción en Europa: el que se agota y el que emerge.

La separación entre los modelos no es nítida, ni el cambio de uno a otro súbito. Por esa razón, aunque en aras de la simplificación hablamos de un modelo que se agota y de un modelo que emerge, en realidad estamos hablando de un modelo que tiende a agotarse frente a un modelo que tiende a afianzarse. Además, resulta evidente que los avances en unas áreas pueden ser más

rápidos que en otros, sin olvidar que, evidentemente, también son posibles los retrocesos. Por tanto, la coexistencia temporal de ambos y, por ello, una cierta confusión o solapamiento, está garantizada.

Más allá de la deseabilidad de un modelo u otro, resulta evidente que la opción por uno o por otro debe depender crucialmente de sus posibilidades de éxito. En este ámbito, sin embargo, el balance no es tan evidente. Las ventajas del modelo que se agota son obvias, por lo que no cabe cuestionarlo: si hubiera que volver a decidir, salvo el necesario margen de aprendizaje de nuestros errores, se podría optar por el mismo modelo con unos ajustes mínimos. Sin embargo, este modelo ofrece algunos inconvenientes, ya que la política europea de España ha sido más reactiva que proactiva: ha tendido a acompañar, complementar o matizar políticas ya existentes o iniciativas puestas en marcha por otros (como se hizo a mediados de los noventa, al lograr un cierto equilibrio entre la política mediterránea y la política hacia Europa Central y Oriental), cuando no a compensar nuevas políticas (como hizo España al obtener la política de cohesión a cambio de su apoyo a la Unión Económica y Monetaria).

En términos institucionales, los mecanismos decisorios previstos en la Constitución obligarán a un notabilísimo esfuerzo de iniciativa en cuanto a la construcción de coaliciones y el empleo de argumentos referidos a la legitimidad y eficacia del sistema institucional en su conjunto. Económica y financieramente, el modelo muestra inercias evidentes (véase, por ejemplo, el esfuerzo financiero que supone la Política Agrícola Común) cuando no un inevita-

ble agotamiento financiero o desajuste con las necesidades de España en términos de convergencia, productividad y competitividad. Finalmente, en términos de política exterior y de seguridad, hace ya tiempo que el modelo fue desbordado por la realidad, lo que puede facilitar la transición hacia uno nuevo ya que no hay nostalgia de lo que no ha llegado a funcionar plenamente. Pese a ello este modelo está en vigor, con la inercia que le concede su institucionalización.

En contraste, el modelo que emerge es incierto, frágil e inestable, no está institucionalizado de forma suficientemente amplia en la Unión Europea, no ha ofrecido todavía réditos lo suficientemente rotundos y, al parecer, ni siquiera estamos preparados para implantarlo eficazmente. Los problemas que atenazan a la Agenda de Lisboa o el Pacto de Estabilidad, junto con las dificultades que encuentran los intentos de hacer girar el presupuesto europeo hacia la innovación, la competitividad y la productividad dejan en evidencia que el cambio de un modelo a otro dista de ser fácil o estar garantizado. Ello obliga a un país como España, que todavía se beneficia sustancialmente del modelo que se agota, a perseguir simultáneamente dos estrategias que muy fácilmente podrían resultar ineficaces, cuando no abiertamente incompatibles: por un lado, rentabilizar o apurar al máximo los réditos del modelo que se agota y, a la vez, contribuir a definir el modelo que emerge en términos que hagan la transición de uno a otro más fácil y beneficiosa para los intereses de España.

Recomendaciones

Facilitar el cambio de modelo

Reforzar los pilares que pueden garantizar el éxito del nuevo modelo y, a la vez, sentar las bases y condiciones que mejoren la inserción de España y sus intereses en dicho modelo debería ser objeto de la máxima prioridad política. Para ello, resulta crucial actuar en los *seis ámbitos que identificamos a continuación como obstáculos principales en el tránsito de un modelo a otro.*

Dado que de ellos depende la capacidad de España de lograr sus fines y objetivos en la Unión constitucional ampliada, las recomendaciones de este Informe están estructuradas en torno a los tres niveles de análisis identificados previamente (el político –institucional, el económico – financiero y el de seguridad exterior e interior). Para cada uno de esos tres ámbitos identificamos un problema específicamente europeo y uno específicamente nacional que debería ser objeto de especial atención. Los seis problemas que estructuran las recomendaciones de este Informe son:

Primero: la fragilidad del proceso constitucional europeo.

La Constitución Europea es un medio, un instrumento para resolver los problemas de eficacia y legitimidad que tiene la Unión, no un fin en sí mismo. La Constitución debe ser la solución, no el problema. Una parálisis ratificatoria prolongada impediría a la Unión centrarse en lograr sus verdaderos objetivos: un espacio político cohesionado, seguro, altamente competitivo y con capacidad de actuación global. Una ratificación rápida y sin problemas de la Constitución resulta esencial para España. Sin embargo, la ratificación no resuelve todos los problemas de la integración: el desarrollo de las provisiones institucionales contempladas en la Constitución así como el estudio de las

posibilidades de proceder de acuerdo con mecanismos de cooperación reforzada deberá ser objeto de atención prioritaria. Dicha fragilidad, sin embargo, concede a España una oportunidad de ejercer liderazgo dentro de la UE mediante el abanderamiento de políticas e iniciativas que refuercen el proceso constitucional y el desarrollo institucional.

Segundo: el fin del consenso pasivo en España acerca de Europa.

La erosión del tradicional consenso en España acerca de Europa es un hecho. Más allá de la pertenencia a la UE, la existencia de diversas opciones ideológicas acerca de la UE supone un elemento de normalidad, no de excepcionalidad. En consecuencia, el objetivo no debería ser tanto forjar un nuevo consenso que suprimiera el debate, sino aprender a discrepar, negociar y pactar internamente acerca de Europa de tal manera que la política europea se enriqueciera en lugar de empobrecerse. El debate, la existencia de posiciones antagónicas, puede contribuir a lograr una política europea más representativa, más incluyente y con mayor participación de la sociedad si todas las partes aceptan someter a discusión sus puntos de vista para constatar así cuáles son los campos de acuerdo y los de desacuerdo. El nuevo consenso, por tanto, podría ser un consenso “activo”, que no reflejara, como en el pasado, la falta de debate, sino precisamente su existencia.

Tercero: el estancamiento económico.

En tanto la Agenda de Lisboa siga ralentizada por los desacuerdos en torno al Pacto de Estabilidad y la economía europea siga estancada, los Estados miembros, entre ellos muy particularmente España, que todavía no han completado su proceso de convergencia, perderán

oportunidades estratégicas de crecimiento, innovación y competitividad.

Cuarto: la falta de consenso en torno al presupuesto europeo.

En la medida en que las desavenencias en torno al marco presupuestario plurianual de la Unión se resuelvan por la vía de la imposición de techos o la generalización de sistemas de retorno (“cheques”) más que por la búsqueda de sistemas que todos reconozcan como justos, equitativos y proporcionales, el retorno financiero que España obtendrá de la Unión será cada vez menor, y su capacidad de reorientar el gasto europeo hacia sus nuevas necesidades se verá también mermada.

Quinto: el insuficiente desarrollo de la política exterior y de seguridad europea

En tanto la UE no se dote de los instrumentos para dotar de seguridad interna y externa a la Unión, así como de una capacidad de acción global ante problemas que afectan decisivamente su seguridad, estabilidad y prosperidad de Europa, los Estados miembros seguirán expuestos a riesgos y amenazas ante los que dispondrán de una capacidad de actuación muy reducida.

Sexto: la incompleta adaptación de nuestra política de seguridad al nuevo contexto estratégico.

A pesar del exitoso proceso de modernización política, económica y social que nuestro país ha afrontado durante los últimos años, es necesaria una mayor adaptación de nuestra política de seguridad y defensa a las nuevas circunstancias internacionales y nacionales. Esto requiere una nueva aproximación y un mayor compromiso de todos los actores involucrados, tanto sociales, políticos como económicos, pero especialmente por parte de la clase política, responsable última de las asignación de recursos y fijación de prioridades.

Seis recomendaciones

1. Ante la fragilidad del proceso constitucional europeo

Recomendación 1.

Consolidar las instituciones de la Unión y la posición de España dentro de ellas.

Dada la pérdida de poder tanto de los Estados en el Consejo (en razón del aumento de miembros) como del Consejo en su conjunto (en razón de la extensión del procedimiento de codecisión), España deberá diseñar estrategias que compensen esta merma en su influencia institucional. Sin embargo, reforzar el poder y la capacidad del Gobierno en el Consejo no es la única respuesta, que pasa más bien por aumentar la fortaleza de las instituciones, y en especial de la Comisión. Por eso España deberá encontrar la manera de reforzar su peso y, a la vez, el sistema en su conjunto. ¿De qué manera?

Propuesta 1.1: Participar más intensamente en el diseño de las grandes iniciativas en sus fases iniciales / conceptuales.

En una Unión ampliada, los Consejos Europeos difícilmente serán el lugar donde se forjen los grandes compromisos. Antes al contrario, la capacidad de llevar los grandes asuntos pactados al Consejo será crucial. Por ello, la diplomacia española debería disponer de más medios, más tiempo y más capacidad para identificar problemas, diseñar soluciones compatibles con los intereses y necesidades de España y de la Unión y forjar coaliciones que los sostengan. Este tipo de estrategia no es inédita: como demostró en su momento la política de cohesión o la política Euro-mediterránea, y más recientemente el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia o la propia Agenda de Lisboa, la constitucionalización de los intereses

de España en el ámbito europeo es la victoria más amplia a la que puede aspirar la diplomacia española, ya que difícilmente puede derivarse una agenda que contenga políticas cuya implantación fuera perjudicial para nosotros de una política basada en principios que beneficien a nuestro país (cohesión interior, solidaridad exterior, productividad y seguridad global).

Mejorar la capacidad de anticiparse a las decisiones y de contribuir activamente a la adopción de iniciativas estratégicas y de desarrollo institucional requeriría: *primero*, reforzar significativamente las capacidades de investigación, análisis y planificación a disposición de la Secretaría de Estado para la Unión Europea; *segundo*, reforzar sustancialmente las capacidades de análisis y seguimiento de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE mediante la asignación de nuevos recursos materiales y humanos especializados en el ámbito de las políticas europeas; *tercero*, configurar una relación más fluida y más estable entre las instituciones encargadas de la política europea (SEUE y RÉPER) y los institutos de investigación y centros de estudios especializados en política europea.

Propuesta 1.2: Reforzar la Comisión Europea y, a la vez, la posición de España dentro de ella.

Tradicionalmente, la presencia de España en la Unión ha adolecido de una visión excesivamente intergubernamental, fijándose más el Gobierno en la capacidad de los Comisarios españoles de sincronizar sus posiciones con las defendidas por España en el Consejo que en la capacidad de la Comisión de defender los intereses de España a largo plazo mediante la consolidación de

reglas del juego y políticas sustantivas estables y cercanas a los intereses de nuestro país. Dado que en muchas materias España se desviaba de la media de sus socios en cuanto a sus intereses y/o capacidad de cumplimiento del acervo, debido fundamentalmente a su *status* de recién llegado y a la necesidad de proceder a duros ajustes, en determinados momentos la Comisión tendió incluso a ser vista con cierta hostilidad desde el ejecutivo español. Sin embargo, esto ha cambiado radicalmente en los últimos años, ya que España se ha convertido en un socio plenamente asentado, notablemente cumplidor en cuanto a la legislación comunitaria y muy interesado en el eficaz funcionamiento del sistema. Además, desde la segunda mitad de los noventa, coincidiendo con la Agenda 2000 y el inicio de las negociaciones de ampliación, los intereses de España en materias cruciales para ésta (Mediterráneo, Cohesión, reforma de la PAC, Agenda de Lisboa, Pacto de Estabilidad, Perspectivas Financieras, etc) han convergido sustancialmente con las prioridades de la Comisión. Hoy por hoy, cuando examinamos las posiciones de los Estados miembros en materias tan sensibles como el Pacto de Estabilidad, la Agenda de Lisboa, las Perspectivas Financieras o la reforma de la PAC, es imposible no constatar que las mejores propuestas sobre la mesa desde el punto de vista de España provienen precisamente de la Comisión, y no de otros Estados miembros.

Prestar más atención a la Comisión implica también promocionar más activamente la presencia y promoción de funcionarios en la Comisión Europea. En este ámbito debe ser bienvenido el vigente Plan de Acción para la promoción de la presencia de españoles en las organizaciones e instituciones interna-

cionales, aunque sería muy deseable que el Plan gozara de una mayor dotación y visibilidad pública.

Con todo, la promoción de la presencia de funcionarios españoles en la Comisión, que se recomienda activamente, no debe ser vista como una estrategia de captura de departamentos de la Comisión a favor de los intereses nacionales, como a veces se argumenta solapadamente, sino como una contribución al funcionamiento eficaz de un sistema del cual se beneficia España, a la vez que una vía para la mayor representatividad en dicha institución de las diferentes sensibilidades nacionales que constituyen la base de la Unión. Por tanto, resulta legítimo influir en la Comisión y pujar por una representatividad adecuada en ella siempre que ello sea claramente percibido como parte de una estrategia de apoyo y refuerzo a la eficacia y capacidad de la Comisión, y no como un intento de captura o instrumentalización.

La materialización de esta propuesta requeriría: *primero*, reforzar el liderazgo, la capacidad política y de iniciativa de la Comisión Europea; *segundo*, reforzar la Comisión Europea desde el punto de vista de la capacidad administrativa y de personal; *tercero*, reforzar la presencia y el prestigio de los funcionarios españoles en la Comisión.

Propuesta 1.3. Mejorar la calidad y el impacto del trabajo de los euro-parlamentarios españoles.

La importancia otorgada por los partidos políticos españoles a la calidad, eficacia y dedicación de los eurodiputados españoles ha sido variable. Sin embargo, los éxitos en términos de representación de los intereses de España e influencia global de algunos

eurodiputados españoles a la hora de orientar la Unión Europea en los grandes asuntos (institucionales, por ejemplo) ponen de manifiesto lo importante que resulta contar con eurodiputados dedicados y capaces, que conciban la arena política europea como una arena permanente, no accesoria, y que dispongan de mandatos lo suficientemente largos como para acreditar y consolidar su valía y experiencia. En la Unión ampliada-constitucional el procedimiento estándar de toma de decisiones va a ser la codecisión, por lo que el trabajo parlamentario (especialmente el especializado, que tiene lugar en los Comités, pero que incluye también una muy fluida relación con el Consejo, la Comisión o la sociedad civil) va a ser (en realidad lo es ya), absolutamente crucial.

Para un país como España, cuyos eurodiputados apenas sumarán un 9% del total de miembros de la Cámara, el valor del voto de cada europarlamentario no contará tanto como su dedicación a la tarea de construir coaliciones amplias de intereses, orientar los debates en la Eurocámara desde el puesto clave de ponente de la legislación a su paso por los Comités, fijar la agenda del Consejo y la Comisión e introducir consideraciones cercanas a los intereses de España en la legislación europea.

En una Europa constitucional, en la que más del 80% de la legislación nacional tendrá su origen en leyes de ámbito europeo, los europarlamentarios españoles representarán el vínculo esencial entre la ciudadanía española y la realidad europea. Integrar su trabajo en la vida política nacional y ampliar el eco de sus voces e ideas constituye una tarea esencial a la hora de acercar Europa a los ciudadanos, afianzar la

legitimidad democrática de la Unión Europea y ayudar a sincronizar correctamente el proyecto político europeo y el proyecto colectivo español.

Maximizar la calidad y el trabajo de los europarlamentarios requeriría: *primero*, apoyar más activamente la presencia de eurodiputados en los puestos claves del Parlamento Europeo, especialmente en cuanto al papel crucial de ponente o "rapporteur" en los Comités especializados; *segundo*, aprobar el estatuto del parlamentario europeo, regulando claramente sus funciones y tareas y otorgando mayor transparencia a sus actividades; *tercero*, hacer mucho más visible su labor parlamentaria europea en el ámbito nacional, fomentando una relación más activa entre dichos europarlamentarios y las Cortes Generales, especialmente en lo que se refiere a las Comisiones especializadas y los temas relacionados con el control de subsidiariedad.

Propuesta 1.4 Contribuir a completar el diseño institucional de la Unión con propuestas que compatibilicen los intereses de España y los de Europa en su conjunto.

En los próximos años, la Unión tendrá que adoptar medidas en una serie de áreas (políticas e institucionales, económicas y financieras, de seguridad interior y exterior) cruciales para los intereses de España. Identificar correctamente esas áreas, las necesidades y los intereses de España bajo diferentes escenarios de integración / ratificación resulta esencial si se quiere que España cuente como un socio activo y atractivo tanto en una escenario exitoso de ratificación como en uno marcado por el fracaso.

En concreto, en el ámbito institucional, deberían estudiarse con detenimiento

las opciones de funcionamiento y reforma tanto del Consejo como de la Comisión y el Parlamento, en especial las cuestiones relacionadas con el funcionamiento del sistema de votación de doble mayoría, la extensión del régimen de codecisión, el procedimiento de selección / rotación de la Comisión y la asignación de escaños en el Parlamento Europeo. Para España, las lecciones de las pasadas reformas institucionales apuntan a la necesidad de ganar no sólo en el terreno de las negociaciones, sino en el de las ideas, la legitimidad democrática, la opinión pública y la eficacia decisoria global de la UE. Todo ello requiere un trabajo de preparación, difusión y diplomacia pública que, hasta la fecha, ha recibido escasa atención por parte de nuestros Gobiernos.

En el escenario de una ratificación fallida, España deberá tener claro qué opciones de "Plan B" se abrirían, y cuál o cuales se acomodarían mejor o peor a sus intereses tanto desde el punto de vista jurídico (vigencia de Niza, uso de las cooperaciones reforzadas, retirada voluntaria de la Unión, cooperaciones reforzadas dentro de la Constitución, etc.). España debería también ser capaz de realizar sus propias contribuciones al debate acerca de los límites de Europa, estableciendo claramente sus preferencias, principios y prioridades. La adhesión de Turquía, objeto de un amplio debate en la mayoría de los Estados miembros de la Unión, ha pasado prácticamente desapercibida en España al no oponerse ninguna fuerza política de forma activa a la candidatura de dicho país. Sin embargo, el debate en torno a Turquía y, en general, en torno a las fronteras de la Unión, no se debería agotar en el "Sí" o el "No" a este u aquel país, sino que tendría que desarrollarse en torno a argumentos

más complejos ("por qué", "cuándo", o "cómo").

Otra cuestión importante que debería ser objeto de debate tiene que ver con las cooperaciones reforzadas y la integración flexible. En el pasado, la integración diferenciada fue vista por España como una amenaza, un posible mecanismo de exclusión para los países que no cumplieran algunas de las condiciones esenciales para formar parte del núcleo director. Hoy en día, España está en condiciones de participar activamente en cualquiera de las iniciativas que se plantean, o que ella misma impulse. España debería examinar, desde una perspectiva inversa a la de ciertos Estados miembros, cuáles son sus propias "líneas rojas" respecto a qué cosas debe incluir a toda costa el proceso de integración para ser atractivo para España (fundamentalmente en los ámbitos económicos y de seguridad) y a partir de ahí, plantear un análisis de opciones y escenarios.

La identificación de las áreas clave para España en términos de cooperaciones reforzadas, la posible aplicación de cláusulas "pasarela" o la discusión de las diferentes alternativas y escenarios existentes en cuanto al desarrollo e implantación de las provisiones establecidas en la Constitución respecto al Consejo, la Comisión y el Parlamento requeriría encomendar a un Comité de Expertos la elaboración de un Informe o Libro Blanco que posteriormente sería sometido a debate parlamentario en el seno de la Comisión Mixta Congreso-Senado. El documento debería analizar detalladamente todos los escenarios posibles y formular recomendaciones.

2. Ante la erosión del tradicional consenso europeo en España

Recomendación 2: Reforzar las bases de la política europea tanto en la dimensión de eficacia como de representatividad.

Pese al ropaje constitucional del nuevo Tratado, la opacidad de los temas europeos y la falta de información han tenido un no muy feliz desenlace en el referéndum del día 20 de febrero en nuestro país. Las bajas tasas de participación, sumadas a las ya bajas tasas de participación observadas el 14 de junio pasado en las elecciones europeas deben constituir un motivo de preocupación y deber ser objeto de cuidadoso análisis y debate con vistas a cerrar esta brecha tan importante entre las percepciones de la élite y los ciudadanos acerca de la importancia para la vida diaria de los ciudadanos de la política europea.

La construcción europea no es una tarea sólo de Gobiernos, sino de toda la sociedad. Los sindicatos, los empresarios, los partidos políticos, las cámaras legislativas, las Comunidades Autónomas, los entes locales, el Poder Judicial, los medios de comunicación y las fundaciones e institutos de investigación, todos ellos constituyen actores y cauces legítimos para transmitir los intereses de España respecto a la construcción europea y lograr orientar las prioridades de la UE a favor de España y, a la vez, de Europa. Por ello, la promoción de políticas consistentes con los intereses de España no es una tarea exclusiva del poder ejecutivo. La visión diplomática tradicional, que considera al Gobierno el único representante autorizado de los intereses españoles, y que concibe las instituciones en las que se hace la política europea como cancerberos encargados de seleccionar, acomodar y trasladar

los intereses de España, no sólo conlleva un empobrecimiento notable de la política europea, sino que limita sustancialmente la influencia que puede ejercer nuestro país en la UE.

Propuesta 2.1 Reforzar las bases de constitucionalidad de la política europea mediante la introducción de una cláusula "Europa" en la Constitución de 1978.

A punto de cumplirse el vigésimo aniversario de nuestra adhesión a la UE, y después de haber vivido cinco grandes procesos de reforma de los tratados originarios (desde el Acta Única a la Constitución Europea), además de una multiplicación por dos del número de miembros, la Constitución española sigue siendo una de las cartas magnas de los 25 Estados con más frágil respuesta al reto de la integración continental y, lo que es peor, de una menor conciencia sobre lo que este proceso supone. Como es sabido, el Art. 93 (que regula el procedimiento por el cual se puede atribuir a una organización internacional el ejercicio de competencias recogidas en la Constitución) ni siquiera menciona específicamente a Europa o a la Unión Europea. Comparando de modo sistemático estas cláusulas de apertura se aprecia una configuración del caso español como aquél en el que menos desarrollo ha alcanzado la constitucionalización de la integración europea. Por ello, tiene sentido aprovechar la reforma constitucional actualmente prevista para recoger en nuestra propia Constitución la existencia de una Constitución Europea.

Es opinión extendida entre los juristas que la cláusula de apertura al proceso supranacional de integración resulta hoy agotada, y que su mantenimiento,

con independencia de que entre en vigor o no el Tratado constitucional, pone en riesgo el mantenimiento congruente de la Carta Magna como cúspide del sistema legal. Sin saberse aún cómo decidirá el Gobierno acometer la anunciada reforma (añadiendo un nuevo artículo o alterando el Art. 93) resultaría conveniente no desaprovechar esta oportunidad para que la redacción final fuera la más consistente con los ordenamientos comunitario e interno y duradera posible.

La reforma que se persigue y se anuncia debería consistir en una solución duradera, que no se preocupe por posibles contradicciones literales, sino por reconocer de forma mucho más explícita la voluntariedad con que se acepta la integración europea, nombrándola expresamente, y las características del proceso. Se trata de aclarar el qué, el cómo y el por qué de la cláusula de apertura a través de la inclusión en ella de las condiciones de fondo que inspiran la atribución de competencias a Bruselas, de un reforzamiento de las mayorías parlamentarias exigidas para la misma, o de referencias a la responsabilidad que también tienen jueces y otros actores estatales en las cuestiones europeas.

Propuesta 2.2 Mejorar la cantidad y calidad del control prospectivo y retrospectivo de la política europea en el ámbito parlamentario, tanto en lo que se refiere al Congreso de los Diputados como al Senado.

La justificación de esta medida se basa, primero, en la necesidad de adecuar nuestros mecanismos de control y seguimiento de la acción de gobierno en materias de política exterior a la compleja realidad del proceso de integración europea. La calidad del parla-

mentarismo español no está hoy a la altura de lo que es deseable en una democracia avanzada. Asistimos a la paradoja de que la capacidad y margen de autonomía del poder ejecutivo en materias europeas es superior a la media, mientras que la capacidad de control, participación y seguimiento de nuestro poder legislativo está claramente por debajo de la media. En el pasado, el consenso imperante en materias europeas no hacía tan perentoria esta tarea de control. Hoy, la europeización de todos los ámbitos de nuestra vida política, económica y social, sumado a la erosión (que no "ruptura") del consenso en tres ejes (centro-periferia, izquierda-derecha, elite-opinión pública), exige un nuevo modelo de control, seguimiento y participación ciudadana en las cuestiones europeas.

En el pasado, los Gobiernos de España han estado en la retaguardia, cuando no en la oposición, a las medidas de incremento de la transparencia del Consejo, refuerzo de las capacidades de control del Parlamento Europeo y reforzamiento de la independencia de la Comisión Europea. Hoy, el Tratado Constitucional establece específicamente un mecanismo de "alerta temprana" por el cual los Parlamentos nacionales tienen la prerrogativa de emitir un dictamen sobre la legislación propuesta por la Comisión europea antes de que se inicie el proceso co-legislativo entre el Parlamento Europeo y el Consejo.

En España, esto nos obligará, primero, a reformar la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE y, segundo, a establecer, de forma conjunta entre el Senado y las Asambleas Autonómicas los mecanismos de evaluación, control y dictamen de la legislación europea. Los medios a disposición de nuestros parlamentarios

(tanto humanos como materiales, especialmente en lo referido a capacidades de investigación y análisis) son hoy claramente inferiores a los deseables en una democracia avanzada. Prueba de ello es que en nuestro entorno más inmediato, la Cámara de los Comunes y la Asamblea Nacional Francesa, entre otras, vienen produciendo en los últimos años documentos interesantísimos en los que se analizan los desafíos concretos que plantea el proceso de integración y se discuten las maneras de afrontarlos. En último extremo, la reactividad de nuestra política europea, frente al activismo de otros Estados a los que nos gustaría imitar, tiene también que ver con la capacidad parlamentaria de generar debate, marcar orientaciones y someter las principales políticas a escrutinio público.

La elaboración de un nuevo Libro Blanco acerca del futuro de España en Europa sería quizás un buen arranque de esta nueva dinámica democrática. Otras medidas que se podrían estudiar serían: *primero*, la reforma de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE, punto de partida para lograr que disponga de mejores medios materiales, humanos y procedimentales para llevar a cabo la acción de control prospectivo y retrospectivo del Gobierno; *segundo*, se sugiere la posibilidad de celebrar un debate anual acerca del "Estado de la Unión" en el Parlamento para elevar la visibilidad pública de los temas europeos; y *tercero*, elevar el número de comparecencias de autoridades nacionales y europeas en las Comisiones de Congreso y Senado como medio de mejorar el control prospectivo y retrospectivo.

Propuesta 2.3. Articular la participación de las CCAA en el proceso de formulación de la política europea de España con el máximo grado de institucionalización posible.

Aunque en el ámbito de las grandes negociaciones acerca de los Tratados y las orientaciones estratégicas de la Unión ésta muestre una faceta intensamente intergubernamental, en el ámbito del día a día de las políticas públicas ésta constituye una organización cuya gobernanza se estructura de acuerdo a una realidad multi-nivel en la que caben numerosos actores, relaciones y redes. Como sabemos, en muchos ámbitos de políticas públicas, las competencias están distribuidas horizontal y verticalmente entre distintos actores, en distintos niveles con distintas capacidades y recursos. Claramente, "Europa" no es una realidad lejana, ni los Gobiernos sus únicos intérpretes. Las Administraciones Locales recogen la basura de las calles, pero lo hacen de acuerdo con directivas medioambientales aprobadas por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros. Por razones de legitimidad democrática, pero también de eficacia y corresponsabilidad, un modelo en el que los Gobiernos deciden y las regiones implantan no es sostenible. Lógicamente, las administraciones que están más cerca del ciudadano y que tienen que llevar a cabo las decisiones que toman los Gobiernos, y asumir sus costes políticos y económicos, tienen que tener voz en el proceso de formación de la voluntad del Gobierno.

Las Comunidades Autónomas también son "Estado", por lo que deben contribuir a la formación de la política europea. Sin embargo, la realidad es que hasta la fecha, la participación de las

CCAA en el proceso de elaboración de la política europea ha sido muy limitada. Las conferencias sectoriales, que integran a las CCAA, no se han demostrado muy útiles para contribuir a generar un marco estable en el que las distintas administraciones responsables de una política se coordinen eficazmente entre ellas y con el Gobierno. Esto se ha debido tanto a la llamada “ceguera federal” de los sucesivos Gobiernos como a la falta de confianza recíproca entre las CCAA, al entender algunas de ellas que el componente igualador de la participación en las Conferencias Sectoriales era contrario a los hechos diferenciales en liza. Por esa razón, atrapada entre los deseos de los Gobiernos centrales de seguir actuando en exclusiva como guardianes de la política europea el máximo tiempo posible y la reticencia de algunas CCAA a ser igualadas a la baja, España se ha encontrado con un modelo anómalo de formulación de la política europea.

Por ello, entendemos que una mayor institucionalización de la presencia de las CCAA en el proceso de formulación de la política europea tendría una doble ventaja: por un lado, contribuiría a mejorar la calidad de las estrategias y políticas defendidas por España; por otro, serviría para afianzar tanto la cooperación horizontal entre CCAA, como la cooperación vertical entre CCAA y el Gobierno. La especificidad de la política europea ha obligado hasta la fecha al Ministerio de Asuntos Exteriores, y en concreto a la SEUE, a “reinventarse” a sí mismos: de un modelo de elaboración de la política exterior basado en la autoridad, la jerarquía y la exclusividad, la SEUE ha establecido un modelo basado en activos bien diferentes, tales como la capacidad de coordinación, la competencia técnica y la aper-

tura al entorno. Pues bien, parece llegada ya la hora de extender esta “reinención” de la Administración Española al resto de los departamentos ministeriales, cuya tarea hoy, después de haber cedido la gran mayoría de competencias de ejecución a las CCAA, debe girar hacia la prestación de servicios avanzados de análisis, previsión, coordinación, y asesoría a las CCAA, también, y muy especialmente, en relación a la política europea.

La Secretaría de Estado para la Unión Europea representa un modelo exitoso de coordinación horizontal (interministerial) de la política europea que es envidiado en muchos países. Ahora el reto consiste en trasladar el modelo (y su éxito) a la coordinación vertical (entre Gobierno y CCAA), de tal manera que el proceso de integración europeo y la realidad cuasi-federal de nuestro país no se socaven mutuamente, sino que se refuercen. Involucrar a las CCAA más activamente en la formulación de la política europea tendría además un impacto doble, tanto en términos de la corresponsabilidad política, como del acercamiento de Europa a los ciudadanos, mejorando su capacidad de acceso, control e influencia.

Esta articulación de la participación de las CCAA debería seguir y profundizar las líneas del acuerdo alcanzado en el seno de la CARCE el 9 de diciembre de 2004. Un desarrollo ulterior de estos acuerdos probablemente requeriría: *primero*, reforzar la integración de representantes de las Comunidades Autónomas en los organigramas tanto de la Secretaría de Estado para la UE como de la Representación Permanente de España ante la UE; *segundo*, mejorar la coordinación horizontal entre las propias CCAA en temas europeos, tanto en

el nivel gubernamental como en el parlamentario, de tal manera que los intereses autonómicos pudieran coordinarse más eficazmente.

Propuesta 2.4 Reemplazar la unanimidad por la búsqueda de acuerdos amplios y compromisos concretos

En una sociedad democrática no existe un interés, sino intereses que se entrecruzan, solapan, complementan y contradicen. La tarea del sistema político es representar dichos intereses, acomodarlos en configuraciones variables de conflicto y cooperación y trasladarlos a la acción política. En el caso de la Unión Europea, cuando, como se cita frecuentemente, el 80% de la legislación que adoptamos (desde las emisiones de CO por las motocicletas hasta la regulación de los tiempos de publicidad en las cadenas de televisión) tiene su origen en legislación europea, es legítimo afirmar, parafraseando a Clausewitz, que la política europea constituye la continuación de la política nacional por otros medios. Dado el grado de europeización de nuestro sistema político en todos los ámbitos y niveles (central, autonómico y municipal), no es razonable ni práctico pensar que el consenso en materia de política europea deba constituir el punto de partida de la acción política y, por lo tanto, no debería ser exigido como requisito previo.

El consenso no puede ser exigido como punto de partida, ni tampoco puede ser un fin en sí mismo. Los partidos políticos, representantes de los intereses nacionales de acuerdo al papel que les otorga la Constitución Española, solicitan la confianza de los ciudadanos para llevar a cabo políticas acordes con los intereses de éstos últimos, por lo que no sólo constituye su derecho, sino su obli-

gación, poner en práctica acciones de gobierno concurrentes con dichas promesas. Por ello, la búsqueda del consenso, sobre todo y más que nada, debe constituir una actividad, un compromiso a favor de un proceso continuo y abierto de negociación de intereses y discusión de principios.

Dada la complejidad de las sociedades modernas y el gran número de intereses existentes en ellas, lo razonable es que las propuestas de los partidos se diferencien notablemente unas de otras. Lo preocupante es que, como ha venido siendo históricamente el caso en España, los partidos políticos han presentado propuestas idénticas o, incluso, no han articulado propuestas relevantes en torno a la UE en sus programas electorales. La desaparición de un consenso de este tipo, sin duda ficticio, no debe ser lamentada. El hecho de que en nuestro país se discuta por primera vez abiertamente y desde posiciones contrapuestas con notable intensidad acerca de Europa es desde luego bueno para el sistema político y para la ciudadanía, que a partir de ahora dispondrá de mayores y mejores elementos de juicio para identificar la acomodación de la política europea a sus intereses particulares o preferencias colectivas.

Sin embargo, es necesario distinguir entre el amplísimo margen para la discrepancia que la política europea otorga y las cuestiones centrales o constituyentes que definen nuestro anclaje en Europa. La Constitución Europea es sin duda uno de ellos y, como ha quedado de manifiesto en el proceso de ratificación de la misma el consenso existente entre PSOE, PP, CIU, PNV y CC en torno a la Constitución Europea configura un punto mínimo de consenso europeo que debería ser salvaguardado. Hoy por hoy,

pese a los “tres disensos” que marcan el debate europeo en España, la realidad es que el 95% de los diputados del Congreso se encuentran a favor de la ratificación de la Constitución. Este es un capital y un activo que debe ser mantenido y alimentado porque contribuye a afianzar la posición de España en Europa y su capacidad de liderazgo.

Como el reciente referéndum ha demostrado, más que consenso en torno a Europa, lo que debemos buscar es mejorar el nivel de información, conocimiento y transparencia, la calidad del debate público y los espacios y oportunidades para hacerlo. Una ciudadanía pasiva, desinformada y acrítica no puede constituir un ejemplo ni contribuir a cimentar una política europea rica, variada y compleja. Por ello, más que la búsqueda del consenso a toda costa, resulta esencial: *primero*, mejorar el nivel de información ciudadano acerca de la UE, especialmente en el ámbito de los medios de comunicación de titularidad pública y en la educación secundaria y superior; *segundo*, fomentar el debate europeo dentro de los partidos y las organizaciones económicas y sociales; *tercero*, favorecer que partidos y otros actores planteen sus discrepancias interna en la esfera pública y negocien sobre ellos como vía para llegar a acuerdos y compromisos estables.

3. Ante los problemas estructurales de la economía española

Recomendación 3: Relanzar la Agenda de Lisboa

En los años ochenta, el Acta Única Europea (AUE), con su programa de consecución del mercado interior basado en 300 directivas, marcó el horizonte, los objetivos y las estrategias para conseguir que la adhesión de España a la Unión Europea indujera un círculo virtuoso de reformas económicas, crecimiento y empleo. Gracias al estímulo del Acta Única y la liberalización en todos los ámbitos de la vida económica española inducida por el Tratado de Adhesión, España pudo capitalizar rápidamente los beneficios de la pertenencia a la (entonces) Comunidad e iniciar una senda de convergencia económica real.

Posteriormente, en los años noventa, el proceso de convergencia nominal (en déficit, deuda, inflación y tipos de interés) exigido por el Tratado de Maastricht para acceder a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria supuso un nuevo estímulo para la sociedad española a la hora de lograr instaurar definitivamente una cultura de austeridad, estabilidad y disciplina monetaria y fiscal.

En aquellos años, la perspectiva de quedar marginados de la Europa del euro que se avecinaba supuso un acicate importantísimo a la hora de lograr que la convergencia con la UE fuera un objetivo aceptado y compartido por toda la sociedad, no sólo por el Ministerio de Economía o el Banco de España. La convergencia económica y el acceso a la Unión Monetaria en condiciones idénticas a los países más avanzados fue un objetivo compartido por las grandes fuerzas políticas y económicas, en el

ámbito parlamentario y en el ámbito social, logrando no sólo reunir un amplísimo consenso, sino una destacable continuidad en cuanto a política económica entre el último Gobierno socialista y el Gobierno del Partido Popular.

Una década después del Plan de Convergencia nos encontramos en una situación similar, pero con una diferencia sustancial. La Agenda de Lisboa, cuyo objetivo es relanzar la productividad y competitividad global de la economía europea, se encuentra estancada debido a los problemas de crecimiento que sufren algunas de las economías más potentes de la Unión. Además, debido al clima de malestar económico generalizado, la contienda política europea se ha trasladado de la Agenda de Lisboa hasta el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y las Perspectivas Financieras 2007-2013. Varios Estados han terminado vinculando la satisfacción de sus demandas respecto al Plan de Estabilidad y el déficit público con la negociación presupuestaria, planteando abiertamente la exigencia de flexibilidad ajena en el ámbito del PEC como requisito para una flexibilidad propia en torno al techo de recursos presupuestarios a disposición de la Unión.

Nos encontramos, pues, ante un triple bloqueo muy pernicioso para Europa en general y para España en particular. Estos problemas de crecimiento, sumados a la falta de voluntad política de emprender reformas sustanciales, constituyen el primer problema que enfrenta Europa en estos momentos ya que socavan su posición global a medio y largo plazo. Por ello, junto con la ratificación de la Constitución y la puesta en práctica de una política de seguridad y defensa, el desbloqueo de la situación económica debe constituir la tarea prioritaria.

En consecuencia, el Gobierno español debería plantearse una doble estrategia: por un lado, contribuir a forjar un pacto global a nivel europeo que consiguiera desbloquear y vincular positivamente, en lugar de negativamente, la Agenda de Lisboa, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y las Perspectivas Financieras. Por otro, "nacionalizar" la Agenda de Lisboa mediante un nuevo plan de convergencia real que identificara una serie de indicadores clave, por ejemplo: productividad, actividad exportadora, tasa de ocupación femenina, gasto en I+D+i e inversión tecnológica.

Propuesta 3.1. Integrar más estrechamente los objetivos del PEC, la Agenda de Lisboa y las Perspectivas Financieras

Cada país tiene sus propias necesidades y problemas. En Alemania, el problema principal es el desempleo y la crisis industrial; en España la competitividad. Parecería conveniente integrar los tres elementos en un juego dinámico de suma-positiva en el cual el desbloqueo de uno facilitara la consecución de acuerdos en otros. Un gran pacto que incluyera los tres elementos (el Pacto de Estabilidad, la Agenda de Lisboa y las Perspectivas Financieras) podría contribuir a reorientar mejor el presupuesto europeo hacia las nuevas necesidades económicas. Así, aquellas políticas que se consideraran esenciales para crecer de forma sostenida podrían ser objeto de una atención preferente en las perspectivas financieras y, a su vez, dentro del Pacto de Estabilidad.

Como parte de dicho pacto, toda nueva pieza de legislación europea debería incorporar un detallado análisis y justificación en relación a cómo y de qué manera contribuye al crecimiento soste-

nible de acuerdo a la definición de Lisboa. Este *test* de competitividad debería convertirse en una dimensión horizontal de las políticas europeas, como lo es hoy el medio ambiente o la equidad de género. A la Comisión Europea, guardián de los Tratados, debería encomendársele un programa legislativo, similar al emprendido en los años ochenta en torno al mercado interior, especificando cuántas directivas y en qué ámbitos serían necesarias para lograr los principales objetivos de Lisboa (una lista corta) junto con un calendario detallado de aplicación.

Una estrategia que tendría sentido sería vincular explícitamente el Plan de Estabilidad y Crecimiento a la reorientación de las Perspectivas Financieras 2007-2013 hacia las necesidades de gasto establecidas en la Agenda de Lisboa, especialmente las que tienen que ver con mejorar la productividad y la competitividad y la convergencia tecnológica.

Propuesta 3.2 "Nacionalizar" la Agenda de Lisboa

En los dos últimos años, el debate económico en la Unión Europea ha estado excesivamente centrado en las cuestiones relacionadas con el déficit público y los saldos netos del presupuesto. Sin duda, el cumplimiento por parte de España de las normas y objetivos que conforman el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha sido ejemplar. No puede decirse lo mismo, sin embargo, del grado de cumplimiento de España de los objetivos de Lisboa en lo que se refiere a productividad, mercados de trabajo y población activa, gasto en investigación y desarrollo y modernización tecnológica.

El diagnóstico acerca de los problemas estructurales de la economía española de cara al logro de la convergencia real con la UE es unánime: España necesita seguir creciendo más que la media europea, pero también "mejor" que la media europea. Para ello debe lograrse un gran pacto por la competitividad y la productividad, que incluya *acciones integradas* en el ámbito educativo, laboral y de investigación y desarrollo.

"Nacionalizar" la Agenda de Lisboa supone aceptar como propios sus objetivos, independientemente de lo que hagan los demás. Al igual que lo que se propone para el ámbito europeo, una *Estrategia Nacional de Competitividad* (con rango de Ley) debería obligar a todas las Administraciones a explicitar y tasar sus esfuerzos por mejorar la competitividad de empresas y trabajadores y a incorporar sistemáticamente dichas preocupaciones en sus iniciativas.

Igualmente, un Pacto Nacional por la Investigación y el Desarrollo, acompañado de una Estrategia Nacional de Competitividad y un horizonte de implantación (*Headline Goal*) en Tecnologías de la Información que fijara objetivos fácilmente cuantificables podría contribuir a generar el debate público necesario en la sociedad civil para que todos los actores políticos, económicos y sociales adquirieran conciencia de lo que España se juega en las próximas décadas. Igualmente, una estrategia más consistente y sistemática de incorporación de la mujer al mercado de trabajo sería más que deseable.

Propuesta 3.3. Elevar la visibilidad pública del debate sobre la competitividad

La legislatura actual en España está excesivamente dominada por las cuestiones políticas, especialmente las territoriales, prestándose poca atención a la sensibilización acerca de los temas que tienen que ver con la capacidad de sostener económicamente nuestro proyecto político. Escenarios de estancamiento, "a la alemana", o retroceso, "a la argentina", son posibles si el marco político se muestra incapaz de adoptar las reformas necesarias para dinamizar la economía española.

El éxito del modelo español está basado no sólo en la capacidad de entendimiento entre la clase política, sino en la extensión de estos grandes acuerdos y pactos por la estabilidad y el crecimiento a otros actores políticos, económicos y sociales. Desde los Pactos de la Moncloa hasta la reconversión industrial o la convergencia económica que nos llevó a la UEM, la política española ha sido capaz de liderar las grandes estrategias económicas y empresariales necesarias en cada momento. Al igual que en el pasado, los fondos estructurales y la IDÉ sirvieron para dinamizar la economía española y apoyar las reformas económicas, hoy el PEC y la Agenda de Lisboa, dotadas de los mecanismos financieros y presupuestarios adecuados, deberían constituirse en el apoyo e incentivo externo para el logro de la convergencia real en un marco de mayor competitividad y productividad.

Pero para que ello sea posible, la sociedad entera tendría que ser capaz de entender y compartir los objetivos, tener una visión clara de las necesidades y riesgos de España, de su posición en

el mundo y de la necesidad de innovar como medio para escapar de la presión competitiva que ya nos está alcanzando. Un *debate parlamentario anual sobre la posición de España en el mundo* sería quizás una buena medida para elevar la visibilidad pública de los temas económicos, sacarlos de la esfera exclusivamente empresarial y convertirlos en objeto de debate. En ese debate se examinaría la posición relativa de España respecto a otros países y los medios y estrategias para mantenerla o mejorarla.

4. Ante el escenario de recorte de fondos.

Recomendación 4: Alinear las necesidades españolas con la reorientación del presupuesto europeo.

Propuesta 4.1: Preparar a la opinión pública española para un escenario de reducción de saldos financieros, cuando no de contribución neta o equilibrada.

Resultaría sin duda muy tentador para Gobierno y oposición convertir el presupuesto 2007-2013 en un escenario de intercambio dialéctico sobre “ganadores” y “perdedores” en Europa. Sin embargo, la radiografía de los costes y beneficios de nuestra adhesión a la UE es mucho más amplia. Los costes financieros de la deuda pública se han reducido gracias al euro, los tipos de interés han alcanzado mínimos históricos, decenas de miles de extranjeros han comprado segundas residencias en España, más de un millón de vehículos fabricados en España son exportados todos los años a la UE, etc.

Centrar todo el debate sobre los beneficios de Europa en el presupuesto de la Unión supone trasladar a la opinión pública el razonamiento de que todos los costes y beneficios de la pertenencia a la Unión son exclusivamente presupuestarios y, lo que es igual de grave, admitir sin más el paradigma que afirma que las transferencias financieras dentro de la Unión no tienen retorno alguno. Así, independientemente de las cifras del mercado interior, que desbordan ampliamente las presupuestarias, pero también de la realidad de los retornos de las transferencias, se corre el riesgo de consolidar en España la idea de que el día que nuestro saldo con la UE sea “cero”, nos daría igual ser miembros

que dejar de serlo o, incluso, de ser el saldo negativo para España, generalizar la idea de que nuestra pertenencia a la UE conlleva más costes que beneficios. Conviene, por tanto, no olvidar que los beneficios globales de nuestra pertenencia a la UE seguirán materializándose durante mucho tiempo.

Propuesta 4.2 Defender una política de cohesión equitativa

España se enfrenta a una reducción de fondos, pero ello refleja un éxito colectivo, no un fracaso. Por ello, España no puede cuestionar el principio de “quien menos tiene, más recibe”, ni puede negarse a contribuir a la política de cohesión que tanto le ha beneficiado, mientras ha cumplido las condiciones para ello, y que tanto ha contribuido a desarrollar.

Desde el punto de vista de España, defender con credibilidad y legitimidad la política estructural y de cohesión de la Unión no es una tarea sencilla ya que nuestro país debe perseguir simultáneamente dos objetivos que no son fácilmente conciliables: por un lado, debe argumentar en pro de la necesidad de seguir manteniendo una política estructural y de cohesión fuerte, algo que necesariamente implica un compromiso creíble y elevado con el aumento muy sustancial de los fondos disponibles para aquellos que más los necesitan, es decir, para los nuevos socios de Europa central y oriental. Al mismo tiempo, sin embargo, debe intentar lograr la máxima gradualidad en los mecanismos de salida (*phasing-out*) de los fondos de los que actualmente se beneficia.

Propuesta 4.3. Vincular más estrechamente el presupuesto europeo a la Agenda de Lisboa y a las nuevas necesidades españolas

A largo plazo, el problema fundamental de la economía española será la falta de competitividad, no la falta de infraestructuras físicas. Por ello España debería buscar la manera de reorientar progresivamente el presupuesto europeo hacia la consecución de los Objetivos de Lisboa, que son aquellos que van a determinar el aspecto y estructura de la economía española en la próxima década.

En línea con el Informe Sapir, consideramos que los retos principales de la UE son la competitividad y el crecimiento. Sin embargo, el presupuesto europeo sólo ha reflejado hasta la fecha de forma muy modesta estas prioridades. Como es sabido, el elevado nivel de gasto agrícola en el seno de la Unión Europea plantea importantes problemas tanto desde el punto de vista de la coherencia de la acción exterior de la Unión Europea como desde las necesidades de crecimiento y empleo que la propia Unión enfrenta. No obstante, las reformas adoptadas en los últimos años, además de haber conseguido estabilizar el gasto, están consiguiendo algo más importante: desvincular las subvenciones agrícolas de los precios, de tal manera que el sostenimiento de las rentas agrícolas no se haga mediante unos precios artificialmente elevados que empobrezcan a los agricultores de terceros países. Por ello, la línea apuntada por la actual propuesta de perspectivas financieras de la Comisión, aunque podría ser más valiente, camina en la dirección adecuada ya que los ahorros conseguidos mediante la estabilización del gasto agrícola podrían ser reinvertidos en los

nuevos objetivos de crecimiento y sostenibilidad. Además, conviene tener en cuenta que los propios fondos estructurales y la cohesión podrían reorientarse drásticamente en este sentido.

A la luz del acuerdo de octubre de 2002 entre Francia y Alemania, el gasto agrícola seguirá siendo omnipresente en el presupuesto europeo. Lejos de estar en entredicho, y pese a convertirse cada vez más en una mera política de rentas, o social, la PAC está garantizada, por lo que la única esperanza que cabe respecto su vigencia es que los ahorros en los que se incurran, bien impuestos desde el exterior, vía negociaciones multilaterales, bien impuestos desde el interior, vía estabilización en el gasto o mediante ahorros directos en las reformas de las Organizaciones Comunes de Mercado, se reinviertan en objetivos de crecimiento ligados a la Agenda de Lisboa.

Propuesta 4.4: Definir un sistema de ingresos y gastos equitativo y compatible con los intereses españoles

En el camino hacia la convergencia real, España corre el riesgo de quedar aislada en su lucha por las ayudas a la vez que marginada políticamente del núcleo de los países más potentes económicamente. En último extremo, España podría seguir viéndose obligada a mantener, como ha hecho en demasiadas ocasiones en el pasado, un discurso abiertamente contradictorio, que por un lado reclama su aceptación en igualdad de condiciones entre los Estados ricos y grandes pero, exige a la vez excepciones basándose en el hecho de que ni es tan grande ni es tan rica como ellos.

La habilidad negociadora podrá conseguir que la pérdida de las ayudas sea gradual y acompasada y que las regio-

nes y sectores que más lo necesiten sigan en gran medida disfrutando del apoyo financiero de la Unión. Sin embargo, dado que las ayudas serán decrecientes, es necesario prever que cuanto más nos acerquemos al umbral de convergencia, más escasas serán las ayudas. En algunos escenarios presupuestarios es posible incluso anticipar que España será un contribuyente neto al presupuesto de la Unión antes de haber logrado la convergencia real.

A grandes rasgos, caben dos posibles estrategias, una más conservadora y ortodoxa, y otra más audaz e innovadora. De adoptarse la opción más gradualista, se aprovecharía al máximo el sistema existente, posponiendo en la medida de lo posible el cambio de *status*, lo cual tendría la ventaja evidente de minimizar el impacto económico negativo de la pérdida de fondos. Según las proyecciones más recientes de nuestros colaboradores, y teniendo en cuenta que en la actualidad las ayudas aportan aproximadamente un 1% del PIB español, en un escenario en el que se mantuviesen ayudas transitorias decrecientes para las regiones afectadas tanto por el efecto estadístico como por la convergencia natural, la economía española sufriría una reducción media anual en la tasa de crecimiento de su PIB de unas tres décimas, aunque ésta podría verse aumentada a cinco décimas de no adoptarse el paquete financiero propuesto por la Comisión para el periodo 2007-2013. Sin embargo, esta estrategia conservadora conlleva sin duda un notable esfuerzo político, dado el interés actual de los principales contribuyentes netos (Alemania, Francia y Reino Unido) por congelar el presupuesto comunitario y dirigir las políticas de solidaridad hacia los Estados recientemente adheridos.

La alternativa sería una política más innovadora, y sobre todo menos reactiva, tendente a favorecer un cambio de paradigma en la financiación de la UE. Ello requeriría una apuesta decidida por la transformación más o menos rápida de un sistema prioritariamente basado en la financiación de infraestructuras en otro centrado en objetivos vinculados a la I+D+i, y que estaría más en sintonía con la filosofía (y la metodología) de la Agenda de Lisboa. Desde una perspectiva económica, la gran duda que plantea dicha transformación es si la economía española sería capaz de aprovechar y absorber los recursos disponibles bajo un sistema de estas características sin experimentar una disminución notable en el volumen de ayudas transferidas. En cambio, desde una perspectiva política, las ventajas son más evidentes, ya que permitiría a España abandonar definitivamente el *status* de país "pobre" que se le ha venido atribuyendo hasta ahora, con todo lo que ello conlleva. Más concretamente, la transformación de España en contribuyente neto, aunque fuese por un margen estrecho, afectaría notablemente sus relaciones con otros Estados miembros, así como su propia percepción de su papel en la UE.

Propuesta 4.5: Vincular más estrechamente las contribuciones a la renta relativa e introducir sistemas de corrección.

Como se ha demostrado en los últimos años, el sistema presupuestario sólo puede funcionar eficaz y legítimamente en tanto en cuanto haya una vinculación clara entre el esfuerzo financiero y los niveles de renta *per cápita* en relación a la media europea, es decir: que a medio y largo plazo, los países por encima de la media en términos de renta

sean contribuyentes netos, y lo sean en términos proporcionales a su riqueza relativa; que los países por debajo de la renta media sean receptores netos de fondos, también en la medida de su pobreza relativa; y que los países que se encuentren en una situación cercana a la media mantengan saldos generalmente equilibrados. Los inconvenientes de un sistema basado en cheques y reembolsos han sido estudiados en numerosas ocasiones, pero parece difícil evitar aceptar la instauración de mecanismos de compensaciones financieras para los casos más extremos de descompensación entre aportaciones y recepciones del presupuesto.

En este contexto, el gobierno podría optar por una estrategia mixta, que apurara al máximo los beneficios del sistema existente (como sin duda pretende hacer Francia en el ámbito de la PAC), pero sin dejar de impulsar la gradual transformación del sistema actual hacia uno nuevo inspirado en la filosofía de la Agenda de Lisboa. En consecuencia, ante la batalla financiera, la filosofía de saldos netos, techos y retornos, cofinanciaciones etc. España debería desarrollar una posición propia, proactiva, ajustada a sus necesidades e intereses respecto al sistema de ingresos del presupuesto europeo. Esta posición deberá tener en cuenta el horizonte presupuestario de España en la UE ampliada. En las negociaciones acerca de las perspectivas financieras 2007-2013 que se van a desarrollar a lo largo del año 2005, España va a sufrir con intensidad las consecuencias del principio "quién paga exige". A medio y largo plazo, sin embargo, una España que sólo reciba ayudas por las tres regiones situadas por debajo del 75% de la renta media europea (Andalucía, Extremadura, quizás Galicia), que haya

perdido el Fondo de Cohesión por haber logrado la convergencia real con la UE, y que vea cómo los subsidios agrícolas de la UE caen sostenidamente, se encontrará en una posición financiera que tendrá consecuencias políticas. Estas consecuencias políticas, argumentamos, deber ser examinadas y, en la medida de lo posible, incorporadas ya a las estrategias de España.

5. Ante las vulnerabilidades de la seguridad europea y española

Recomendación 5: reforzar la capacidad de acción exterior e interior de la UE

España puede y debe hacer una contribución a la gobernanza mundial a través del aumento de la influencia de la UE en el mundo. Nuestro país ya no puede disociar su prestigio ni su acción exterior de Europa. En este contexto, debería apostar por un reforzamiento de la capacidad de actuación global de la UE en la ONU, a la vez que un fortalecimiento y mejora sustantiva del funcionamiento de la Naciones Unidas, sobre todo del Consejo de Seguridad. Igualmente, el logro de un asiento permanente y de carácter único para la UE en el Consejo de Seguridad es la opción que mejor se corresponde tanto con los intereses españoles en sentido estricto (ya que muy difícilmente nuestro país podría obtener un puesto permanente propio) como en sentido amplio, ya que sería coherente con la apuesta española de impulsar la influencia internacional de la UE de forma efectiva. Si el multilateralismo eficaz es la opción elegida para la gestión del contexto internacional se deben poner los medios para que sea una realidad y no quede en mera retórica. España siempre ha defendido la importancia de las instituciones y regímenes internacionales. Por ello, no puede estar ausente de este debate acerca de la gobernanza global. Tanto en el seno de las instituciones europeas como en todos los ámbitos internacionales en los que está presente, España debería tener una posición comprometida y activa.

Además de un interés y una vocación legítima por contribuir a la gobernanza global, España también tiene sus propios intereses y necesidades. Tal y como

se ha descrito anteriormente, el eficaz funcionamiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, tan importante para nosotros, precisa de una dimensión de cooperación internacional con aquellos países con los que España mantiene unas vinculaciones especialmente intensas en función de intereses y amenazas compartidas.

Aunque la realidad europea difiera sustancialmente de la estadounidense, tanto los atentados del 11-S en los EEUU como del 11-M en Madrid obligan a la Unión Europea a plantearse cómo y de qué manera podría desarrollarse una estrategia de seguridad interior que coordine eficazmente todos los instrumentos y capacidades necesarios para garantizar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos europeos. Para España en particular, impulsar la coordinación policial, judicial, de los servicios de inteligencia y de todos aquellos actores que juegan un papel relevante en este ámbito, constituye un imperativo.

El reforzamiento de la capacidad de acción exterior de la Unión Europea plantea también, a ambos lados del Atlántico, la cuestión de las posibilidades y los límites de la cooperación entre EEUU y la Unión Europea. Desde nuestro punto de vista, la relación transatlántica no puede plantearse ni desde el prisma de la subordinación de Europa a los EEUU ni desde un empeño antagónico que considere la hostilidad hacia los EEUU como elemento esencial de la construcción de la identidad europea.

La Unión Europea y los EEUU se necesitan mutuamente, y sus desavenencias son perjudiciales para ambas partes. Sin embargo, hay que reconocer que las circunstancias que cimentaron la relación transatlántica han cambiado radical-

mente. Tanto los EEUU como la Unión Europea se encuentran en un proceso de reflexión y redefinición de su presencia en el mundo. En estas circunstancias, ambas partes deberán aprender a construir una nueva relación, que poco o nada tendrá que ver con la relación existente durante la guerra fría. Las preguntas que constituyen la base de la política exterior (“quiénes somos”, “qué queremos” y “con quién queremos aliarnos para conseguirlo”) están planteadas, pero su respuesta dista de ser clara, ni siquiera en España. Por ello, en el difícil mundo posterior a la guerra fría y el 11-M preservar la relación transatlántica requerirá, por ambas partes, considerables dosis de pragmatismo, pero también firmeza en la defensa de los valores e intereses propios. Más allá de la retórica, la relación transatlántica se (re)construirá caso por caso, mediante el ensayo y el error y, sobre todo, de acuerdo con una lógica, de intereses y beneficios e intereses mutuos.

Propuesta 5.1. Impulsar la Política Europea de Seguridad y Defensa y maximizar la participación de España en la misma

La Política Europea de Seguridad y Defensa ha avanzado notablemente en los últimos años. No obstante, no ha dejado de ser un ámbito plagado de tensiones y de constantes limitaciones políticas. Es indudable que se debe mejorar y replantear su configuración actual. En un contexto internacional en el que la UE busca su lugar en el mundo, es fundamental que la PESD esté a la altura de los desafíos que los miembros de la UE deben enfrentar. Por esta razón, la adquisición de las capacidades militares e institucionales, junto con la voluntad política necesaria para emplearlas adecuada y eficazmente,

resultan imprescindibles para que la UE logre una credibilidad acorde con el papel que la UE quiere jugar en el mundo.

Por ello, España debería impulsar la concreción de los objetivos de la Estrategia Europea de Seguridad, así como de la implantación sin dilación de algunas iniciativas incluidas en el Tratado Constitucional (incluso antes de su entrada en vigor). Implementar la cláusula de solidaridad (Art. I-43), en su doble vertiente, civil y militar, debe ser un objetivo fuertemente impulsado por las delegaciones españolas en las instituciones europeas. De la misma manera, aunque la Constitución Europea prevé que en caso de una agresión armada en su territorio “los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con *todos* los medios a su alcance” (Art. I-41.7), queda por ver cómo, cuándo y de qué manera se desarrollará en la práctica y con plena vigencia esta cláusula. Mientras tanto, en ausencia de una verdadera defensa común en el seno de la Unión Europea, la responsabilidad de la defensa nacional seguirá descansando sobre cada uno de los Estados miembros, complementada con los compromisos internacionales adquiridos.

De lo anterior se deduce que resulta esencial para España apoyar la consolidación de iniciativas tales como la Agencia Europea de Defensa, que puede constituirse en un importante instrumento en la transformación de nuestras FFAA y en la adquisición de nuevas capacidades. Igualmente, la conformación de agrupaciones tácticas de combate (*Battle-groups*) con asignación prioritaria a misiones PESD es una excelente oportunidad para la UE de demostrar capacidad y voluntad política

en este ámbito, por lo que la participación y compromiso de España debería ser claro y rotundo.

En este sentido, pensamos que la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, y especialmente su inclusión en la Comisión Europea con rango de Vicepresidente, deberían ayudar a impulsar el debate sobre la necesidad de incluir algunos de los gastos específicos de la PESD en el presupuesto comunitario. Dada la condición de la seguridad y la defensa como bien público del que todos se benefician a pesar de que no contribuyan a su provisión, y teniendo en cuenta que el modelo de inserción de los Estados en la PESD podría configurarse en torno a la "especialización articulada", consideramos que tanto las misiones PESD como algunos aspectos esenciales de las inversiones en este ámbito (por ejemplo, las referentes a la fase de I + D) podrían ser parcialmente cofinanciadas por el presupuesto comunitario con cargo a contribuciones genéricas de los Estados miembros en función de su renta relativa.

Asimismo, deberían estudiarse e impulsarse nuevos mecanismos de integración y actuación conjunta, ya que en muchos casos la mera cooperación ya no parece ser suficiente. España debe estar presente en el grupo de vanguardia y en las iniciativas destinadas a fortalecer esta política. Es indudable que a medida que la PESD se consolide y las capacidades europeas sean mayores, surgirán inevitablemente desencuentros con la OTAN que en alguna medida podrían repercutir en la relación transatlántica. No obstante, España debería defender la importancia de preservar la relación con los Estados Unidos, sobre todo en cuestiones de seguridad y defensa.

Propuesta 5.2. España debe liderar la consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

España, desde una perspectiva integral de la seguridad, debería definir aquellos ámbitos y modalidades más centrales para el bienestar de sus ciudadanos. Desde una lógica de bienes globales, elaborando argumentos que puedan ser aceptados por la mayoría de los Estados, le convendría impulsar a la vez que liderar la consolidación de este espacio como la nueva frontera de integración europea, utilizando todos los medios institucionales a su alcance. Para ello, sería imprescindible mejorar los mecanismos de evaluaciones de las amenazas para poder fijar prioridades y criterios de actuación efectivos. Una opción recomendable sería impulsar la creación de mecanismos de control y seguimiento de las medidas ya acordadas (Eurorden, etc.) y de las instituciones, ya creadas y las que puedan surgir, todo lo cual exigiría unas vinculaciones financieras preestablecidas y aseguradas.

En el caso concreto de España, y de otros países con extensas fronteras exteriores, sería muy aconsejable que se incorporara el principio de *solidaridad financiera* entre los Estados miembros en temas como la gestión de fronteras, y que se pusieran en marcha nuevos instrumentos financieros a nivel europeo más acordes con las necesidades y problemas actuales. España podría intentar concretar compensaciones por el esfuerzo que realiza al controlar unos 8.000 Km. de fronteras, así como maximizar su participación en programas conjuntos. Es particularmente importante el caso de Canarias, Comunidad Autónoma con *status* de región ultraperiférica para la cual, dada su importancia en la lucha contra la

inmigración ilegal, la trata de personas, el contrabando de sustancias prohibidas, etc., podría impulsarse un estatuto especial en temas de seguridad interior del cual podrían ulteriormente beneficiarse otras regiones fronterizas europeas con similares problemas.

Ahora bien, hay asuntos de carácter general y transversal que deberían tratarse a nivel europeo. En este sentido, resultaría fundamental mejorar los sistemas de información y el acceso a ellos con el fin de mejorar la eficacia en la cooperación entre los Estados miembros y a su vez entre los responsables de distintos niveles. Igualmente relacionado con la mejora de la cooperación práctica resulta la implantación de nuevas tecnologías. Medidas de este estilo tienen efectos muy beneficiosos, por cuanto ayudan a generar vínculos de confianza entre los distintos actores involucrados en este ámbito, así como la necesaria convergencia de métodos, procedimientos y técnicas de investigación.

Una insuficiencia que debería ser subsanada tanto en España como Europa es la planificación estratégica, ya que es primordial una perspectiva global e integradora que fije prioridades y criterios de actuación. Una propuesta que España podría liderar sería la elaboración de un documento general de carácter estratégico (como la Estrategia Europea de Seguridad) específica para este ámbito en la que se planteara la necesidad de coordinación, conexión y coherencia entre los distintos instrumentos vinculados a la seguridad interior y exterior en el ámbito comunitario. Además, tal como muchos expertos han mencionado, se considera necesaria la existencia de un responsable que coordine transversalmente todas las cuestiones

vinculadas con la seguridad interior, ya sea una persona o un comité.

Ahora bien, para que España pueda liderar este proceso también necesitaría realizar reestructuraciones profundas en el ámbito nacional. Concretamente, se debería elaborar un documento con orientaciones y principios de actuación general, así como crear un órgano y definir un método de planificación que procesara y supervisara la ejecución de dichas prioridades.

En materia de gestión de crisis, sería necesario mejorar los medios para gestionar catástrofes de índole tanto humana como natural, ya que hoy por hoy la UE carece de suficientes recursos para hacer frente a un ataque biológico o químico. Una medida a impulsar es la creación de unidades de protección civil-militar especializadas, que actúen en forma conjunta y efectiva en caso de desastres dentro del territorio europeo. Además, se deberían realizar considerables progresos en asuntos tales como la seguridad de infraestructuras críticas como aeropuertos o centrales nucleares o la seguridad del espacio cibernético, ya que son especialmente vulnerables a ataques terroristas.

Al margen de los nuevos instrumentos e iniciativas que se pongan en marcha, sería recomendable que se terminaran de aplicar las medidas ya previstas en Tampere I y, muy especialmente, la implementación del Programa de La Haya. Además, si se constatará que la cooperación no fuera suficiente y la comunitarización no fuera realista a corto plazo, sería imperativo analizar nuevas formulas que permitieran una institucionalización más intensa que garantizara que la cooperación y la acción conjunta fueran efectivas.

Propuesta 5.3 Redefinir y fortalecer la acción exterior de España en sus áreas prioritarias: América Latina y Mediterráneo

En este contexto, España debería comenzar a estudiar un cambio en su política hacia América Latina, reforzando lo bilateral, sin abandonar una aproximación de conjunto hacia la región. Una propuesta que nuestro país podría apadrinar consistiría en promover unas relaciones basadas en un sistema de cumplimientos de metas y objetivos claros que permitieran lograr una aproximación diferenciada a cada país pero sin producir agravios comparativos entre los gobiernos y las sociedades, es decir, un modelo similar al de la política de vecindad, basado en la condicionalidad y la diferenciación.

En el ámbito del Mediterráneo, España debería seguir impulsando en el seno comunitario aquellos instrumentos y políticas que coadyuven al bienestar, al progreso y a la democratización de esta región. Concretamente, destacamos iniciativas tales como la creación de fondos solidarios para países como Marruecos y Argelia, cuya estabilidad es esencial para los intereses españoles y europeos. España, además de brindar su apoyo a este tipo de iniciativas, debería liderarlas, por la relevancia que esta región tiene para nuestro bienestar en términos, económicos, sociales y de seguridad. Esta actitud tendría además unas consecuencias muy positivas en nuestras relaciones con los países de la ribera Sur del Mediterráneo, en especial Marruecos.

6. Ante la insuficiente adaptación de la política de seguridad de España al nuevo contexto estratégico.

Recomendación 6: completar la transición hacia un modelo de seguridad plenamente internacionalizado y europeizado.

Resulta imprescindible realizar el esfuerzo necesario para adaptar y adecuar nuestra política de seguridad y defensa a las nuevas circunstancias internacionales y nacionales. Esto exige un elevado compromiso por parte de todos los actores de nuestra sociedad, tanto sociales y políticos como económicos, públicos y privados, no sólo de las Fuerzas Armadas o los sectores especializados. Por ello, sería recomendable que se impulsara un amplio debate sobre el modelo de seguridad más adecuado a nuestra realidad, a nuestras capacidades y a nuestros valores. Ello requeriría un análisis en profundidad acerca de qué responsabilidades asignar a cada institución, qué capacidades adquirir y de qué recursos disponer.

El espinoso tema de los presupuestos de defensa debería ser tratado en el marco de un debate acerca del papel de España en Europa y de Europa en el mundo de tal manera que la ciudadanía pudiera disponer de una visión conjunta de las necesidades y desafíos que el país enfrenta en razón de sus compromisos, principios y valores. Ello tendería a fortalecer el compromiso de la ciudadanía con la seguridad, superando así una aproximación tradicionalmente retórica, cuando no inconsistente. Dado el arraigado europeísmo y la gran aceptación que las iniciativas comunitarias encuentran en la opinión pública española, tiene sentido llevar a cabo un esfuerzo por intentar hacer más visible y efectiva ante los ciudadanos la necesidad, utilidad y efectividad de una política exte-

rior, de seguridad y defensa europea

Propuesta 6.1. Promover el debate sobre un nuevo modelo y estrategia de seguridad interior/exterior.

Es necesario abrir un debate en profundidad en el que se analice la seguridad y la defensa en España y en Europa. Las líneas que separaban lo externo de lo interno han dejado de ser nítidas, por lo que resulta indispensable incorporar la política de seguridad de forma transversal, tanto a nivel comunitario como nacional, para intentar gestionar eficazmente esta "zona gris" que se da en la intersección entre ambas dimensiones de la seguridad. Por ello, es indispensable que España se dote de una visión más integral de la seguridad que permita una gestión coordinada y coherente de todos los instrumentos y recursos disponibles, tanto militares como civiles.

Asimismo, la necesidad de la actuación conjunta y coordinada de todos los instrumentos a nuestro alcance es esencial, lo que se debe extender tanto a nivel nacional, como europeo. En el ámbito de la UE, ello implica reconocer que la PESD, la PESD y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia constituyen esferas indisolubles e indispensables para la consecución y mantenimiento de un cierto bienestar europeo. Resultaría recomendable intensificar las formas de integración, coordinación y cooperación entre todos los actores (europeos, nacionales y locales) dentro de la Unión Europea, y que se adoptara respecto a la seguridad una perspectiva de bien público regional y también global.

A un nivel nacional, ello conlleva realizar reestructuraciones profundas para articular una nueva política de seguridad, que debería plasmarse en un docu-

mento con orientaciones y principios de actuación general, como podría ser una estrategia de seguridad, así como un órgano y un método de planificación que procesara y supervisara la ejecución de dichas prioridades intentando subsanar de esta manera las carencias de planificación estratégica desde una perspectiva global e integradora. Al igual que en el ámbito europeo, sería muy aconsejable mejorar el acceso a la información en todos los niveles así como realizar un esfuerzo extraordinario para implantar nuevas tecnologías.

Propuesta 6.2 Fortalecer y mejorar la conciencia y la cultura de la seguridad y defensa

Fortalecer el compromiso de los españoles con la seguridad y la defensa implica mejorar la conciencia y la cultura en el ámbito de la seguridad y la defensa. Existen diversas maneras de acometer esta tarea.

Por un lado, es indudable la necesidad de hacer más evidente y más visible para la ciudadanía las actividades e iniciativas que ya se están desarrollando en este terreno, tanto las de origen español como europeo. Por otro, parece necesario seguir fomentando el debate en torno a estas materias, buscando una mayor implicación de la sociedad civil. En este sentido, la futura elaboración de una nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional constituirá sin duda una excelente oportunidad para examinar cómo institucionalizar esos ámbitos de información y discusión tan necesarios en los ámbitos más relevantes (el político, fundamentalmente, pero también el educativo).

Consideramos también que transmitir a la opinión pública el vínculo entre nues-

tra seguridad y el proyecto de integración europeo, "europeizando" de cierta manera este debate, es desde luego una opción aconsejable dada la cultura política y en especial de seguridad y defensa de nuestra sociedad. Esto debería ser factible en la medida en que se lograra avanzar a nivel europeo en aquellas medidas y ámbitos que mayor preocupación generan en nuestra ciudadanía. De esta manera, y con una adecuada política de comunicación, se podría dar mayor visibilidad a las iniciativas ya en marcha y a los beneficios obtenidos y potenciales, contribuyendo a generar una política de seguridad más sostenible desde el punto de vista cívico.

Propuesta 6.3 Mejorar las capacidades españolas y nuestra contribución a la PESD

Tras la aprobación de la Directiva de Defensa 1/2004, ha llegado el momento de concretar y profundizar en las decisiones destinadas a una transformación de las Fuerzas Armadas españolas. Por un lado, parece prioritaria la introducción de avances tecnológicos (vinculados a la llamada "revolución de los asuntos militares") así como impulsar los medios y recursos que aseguren y mejoren la interoperabilidad con nuestros socios y aliados. Ello incluye el estudio de las formas más adecuadas de vincular las FFAA europeas a las nuevas amenazas relacionadas con el terrorismo internacional, pero también otras amenazas transnacionales.

Dado que es poco probable un aumento significativo de los presupuestos de defensa, tanto en nuestro país como en la mayoría de nuestros socios europeos, es recomendable buscar fórmulas complementarias para mejorar la eficacia. La "especialización articulada en torno a la UE" consistiría en que cada Estado

miembro, tras determinar las capacidades mínimas requeridas para responder en forma autónoma a sus necesidades nacionales, decidiera asumir la responsabilidad de proveer ciertas capacidades y funciones a nivel europeo, según una decisión adoptada de forma colectiva. Aunque haya que renunciar a ciertas capacidades, también debe tenerse en cuenta que dado el gran espectro de amenazas y riesgos actuales es prácticamente imposible en el contexto nacional y europeo en el que estamos insertos disponer de todas las capacidades necesarias acordes con nuestros requerimientos.

Consideramos que España debería realizar una contribución significativa a las capacidades militares de la Unión Europea y, en especial, seguir implicándose a fondo en el desarrollo de una política europea de defensa. No obstante, dada la persistencia del riesgo que plantean las reivindicaciones de terceros sobre ciertos territorios españoles por parte de Estados vecinos, nuestras singularidades geoestratégicas e históricas harían aconsejable que las Fuerzas Armadas españolas siguieran manteniendo una capacidad defensiva propia en el marco de un posible proceso de especialización militar europeo.

Mejorar nuestras capacidades nacionales autónomas para la defensa de intereses vitales, a la vez que impulsar una cierta especialización que nos permita tener un peso específico en la PESD al igual que en la OTAN, supondría promover una racionalización y reordenación presupuestaria que permitieran a España estar en el grupo de vanguardia de la seguridad. En el medio plazo, la convergencia con sus socios europeos en este ámbito debería ser un objetivo no sólo buscado, sino cumplido.

Anexo

Índice de Gráficos y Tablas

Gráfico 1:	El europeísmo de los españoles en perspectiva comparada	30
Gráfico 2:	La discrepancia de prioridades entre partidos y ciudadanos	32
Gráfico 3:	Patrones de votación en el Consejo de la Unión. Actos legislativos 1999 - 2004	44
Gráfico 4:	El poder de decisión <i>a priori</i> de España en Unión Europea: Niza, la Convención y la Constitución, UE-27, NBI	46
Gráfico 5:	La convergencia de España con la UE, (UE-15=100)	55
Gráfico 6:	La convergencia de España con la UE en PPS, 1995-2003	56
Gráfico 7:	El historial de la convergencia de España con la UE (1960-2003)	57
Gráfico 8:	Posición económica relativa de España en la Unión Europea a 25 miembros (UE-25=100, PIB per capita)	59
Gráfico 9:	Grado de cumplimiento de algunos indicadores clave de Lisboa	61
Gráfico 10:	Relaciones financieras España-UE, 1986-2005	65
Gráfico 11:	Saldos presupuestarios de España con la UE (1986-2005).	66
Gráfico 12:	El techo presupuestario de la Unión con cada ampliación, 1972-2004, %PIB UE	68
Gráfico 13:	Composición del Indicador de Conciencia de Defensa (ICD) en España, 2003	81
Gráfico 14:	Evolución del Indicador de Conciencia de Defensa (ICD) en España 1997-2003	82
Tabla 1:	Saldo financiero de España con la UE, 1986-2005	63
Tabla 2:	Relaciones Financieras de España con la UE 2000-2005, en millones de euros	64
Tabla 3:	Gastos de defensa de España en perspectiva europea, 2003	76

Nota metodológica

Este Informe es responsabilidad única de los coordinadores. Los colaboradores del proyecto no se hacen necesariamente responsables del mismo, ni colectiva ni individualmente

Actividades realizadas para el proyecto

“Una política española para la Unión Europea”

- u Reunión de presentación y consulta del Proyecto *“Una política española para la Unión Europea”* a colaboradores y miembros del Consejo Científico. 19 de Enero de 2004.
- u Presentación oral de las conclusiones preliminares del Informe a colaboradores, miembros del Consejo Científico y destacados especialistas. 29 de Noviembre de 2004
- u Edición Especial y Monográfica del Barómetro del Real Instituto Elcano y del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)
El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos presentan en forma conjunta el informe *“Opiniones y actitudes de los españoles ante el Tratado Constitucional y el proceso de integración en la Unión Europea”*, con el que se realiza la séptima edición, en este caso y por primera vez monográfica, del Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE). Diciembre de 2004.

Miembros del Consejo Científico y del grupo de trabajo que han colaborado en el Proyecto

Victoria Abellán Honrubia	Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona
Francisco Aldecoa Luzárraga	Decano Facultad CC. Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid
José María de Areilza Carvajal	Vicedecano del Área Jurídica del Instituto de Empresa
Ester Barbé Izuel	Catedrática de Relaciones Internacionales. Universitat Autònoma de Barcelona
Emilio Cassinello Aubán	Director General del Centro Internacional de Toledo para la Paz
Javier Conde de Saro	Embajador de España en Japón
Manuel Conthe	Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores
Juan Díez Nicolás	Presidente de Análisis Sociológicos, Económicos y Políticos, S.A.
Concepción Escobar Hernández	Jefa de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación)
Ramón Fernández Sequeiros	General del Ejército del Aire
Félix Fernández-Shaw	Subdirector General de Justicia e Interior- Secretaría General para la UE del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación)
José Luis Herrero	Director General de FRIDE
Juan Iranzo Martín	Director General del Instituto de Estudios Económicos

Rafael Lorenzo Montero Antonio Marquina Barrio	Almirante Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid
Narciso Michavila Núñez	Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.
Vicente Palacio de Oteyza	Coordinador del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas)
Javier Pardo de Santayana Elena Pisonero Jaime Requeijo González	Teniente General Economista Director del Colegio Universitario de Estudios Financieros
Francisco Rubio Llorente	Presidente del Consejo de Estado
Fidel Sendagorta Gómez del Campillo	Director del Gabinete de Análisis y Previsión de la Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación)
Camilo Villarino Marzo	Subdirector General de Asuntos Institucionales de la Unión Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Carlos Alonso Zaldívar	Embajador de España en Cuba
<i>Contribuciones al Proyecto</i>	
Félix Arteaga	<i>"La cooperación policial y judicial de la Unión Europea en perspectiva española"</i> , Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N° DT N° 49/2004, 13/IX/04
Jesús Mario Bilbao Arrese	<i>"El reparto del poder en la Constitución europea"</i> , Real Instituto Elcano, ARI N° 125/2004, 16/VII/04.
Raj S. Chari, Alfonso Egea de Haro, Kenneth Benoit y Michael Laver Carlos Closa Montero	<i>"Spain and European Union constitution-building"</i> Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N° 45/2004, 27/VIII/2004
Manuel Delgado-Iribarren	<i>"La ratificación de la Constitución de la UE: un campo de minas"</i> , Real Instituto Elcano, ARI N° 120/2004, 7/VII/04.
José Herce y Simón Sosvilla	<i>"Las nuevas competencias legislativas y presupuestarias del Parlamento Europeo en la Constitución Europea"</i> , Real Instituto Elcano, ARI N° 129/2004, 20/VII/04.
Paul Isbell	<i>"La política de Cohesión europea y la economía española"</i> Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N° 52/2004, 21/IX/04. <i>"Crecimiento Europeo: Mito, Realidad y Necesidad"</i> (1º, 2º, 3ª Parte) Real Instituto Elcano, ARI N° (respectivamente) ARI N° 123/2004, 15/VII/04, ARI N° 133/2004, ARI N° 134/2004, 26/VII/04.

- Carlos Malamud** *"España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral"* Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N° 58/2004; 23/XI/04.
- José Martín y Pérez de Nanclares** *"Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: Balance crítico y propuestas de reforma"*, Real Instituto Elcano, Documento de trabajo N° 55/2004, 25/X/2004.
- Albert Massot** *"España ante la reforma de la Política Agrícola Común"* Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N° DT N° 50/2004, 13/IX/04.
- Pedro Méndez de Vigo** *"Una política de defensa española para Europa"*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N° DT N° 48/2004 10/IX/04.
- Ignacio Molina** *"Abrir la Constitución española a la integración europea: opciones y modelos"*, Real Instituto Elcano, ARI N° 21/2005, 8/VI/05.
- María Antonia Ruiz Jiménez** *"La identidad europea de los españoles: Sentido pasado y presente de la identificación con Europa en España"*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N° 61/2004, 2/XII/04.
- Keith Salmon** *"La adaptación a una nueva relación de financiación con Europa: España y la política de cohesión"* Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N° 53/2004; 29/IX/04
- Rickard Sandell** *"Renegociar el acuerdo de Niza: España en el Parlamento Europeo"*, Real Instituto Elcano, ARI N° 105/2004, 31/V/04.
- Alicia Sorroza** *"De la Convención a la Constitución: la Seguridad y la Defensa en la Unión Europea"*, Real Instituto Elcano, ARI N° 122/2004, 13/VII/04
- Alicia Sorroza y José Ignacio Torreblanca** *"El Proyecto de Constitución Europea y la Constitución Española: respuestas al cuestionario del Real Instituto Elcano ARI N° 160/2004, 26/XI/04."*
- Francesc Serra** *"La Constitución Europea y la PESC"*, Real Instituto Elcano, ARI N° 131/2004, 21/VII/04.
- José Ignacio Torreblanca** *"Votar y vetar en la unión: una interpretación de la posición española en la CIG 2003"*, Real Instituto Elcano, ARI N° 121/2003, 16/X/03.
- "La ampliación de la Unión Europea: éxito colectivo: peligro de autocomplacencia"* Real Instituto Elcano, ARI N° 85/2004, 4/V/04.
- "El Gobierno socialista, la Constitución y la doble mayoría"*, Real Instituto Elcano, ARI N° 103/2004, 28/V/04.
-

“Claves para entender la abstención en las elecciones europeas”. Real Instituto Elcano, ARI N° 112/2004, 21/VI/04.

“La razón de Europa y la adhesión de Turquía, Real Instituto Elcano, ARI N° 199/2004, 23/XII/04.

“Los tres disensos de la Constitución Europea”, Real Instituto Elcano ARI N° 22/2005, 9/II/05.

Colaboradores del Proyecto

Félix Arteaga	<i>Investigador sobre seguridad interior europea en el Instituto Universitario de Investigación en Seguridad Interior (IUSI) de la UNED</i>
José A. Herce	<i>Director, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)</i>
Paul Isbell	<i>Investigador Principal Economía Internacional, Real Instituto Elcano</i>
José Martín y Pérez de Nanclares	<i>Vicerrector de Relaciones Internacionales, Universidad de La Rioja</i>
Javier Noya	<i>Investigador Principal Imagen exterior de España, Real Instituto Elcano</i>
Albert Massot Martí	<i>Administrador Principal, Parlamento Europeo</i>
Pedro Méndez de Vigo y Montojo	<i>Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa</i>
Ignacio Molina Álvarez Cienfuegos	<i>Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UAM</i>
Antonia María Ruiz Jiménez	<i>Investigadora principal proyecto EURONAT</i>
Rickard Sandell	<i>Investigador Principal, Inmigración y Demografía, Real Instituto Elcano</i>
Simon Sosvilla-Rivero	<i>Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)</i>