



## Madrid dopo Aznar

*Charles Powell*

**Il percorso spagnolo nella UE aiuta a capire le implicazioni del marzo 2004: la rincorsa a uno status di "grande", l'emancipazione dall'asse franco-tedesco, l'avvicinamento tattico a Londra. Per Zapatero, le scelte europee sono da rivedere drasticamente; ma gli spagnoli restano su molte posizioni dell'era Aznar.**

L'esito delle elezioni spagnole del 14 marzo 2004, tenutesi dopo l'"11 settembre dell'Europa", avrà un impatto sostanziale sul dibattito relativo al futuro assetto geopolitico europeo e, di conseguenza, sulle relazioni transatlantiche. Zapatero, infatti, raccoglie da Aznar un preciso impianto di politica europea; sembra intenzionato a rividerlo profondamente. Per capire se e fino a che punto sarà realmente così, va analizzata brevemente l'evoluzione della posizione spagnola in Europa a partire dalla sua adesione nel 1986, con particolare riferimento alle trasformazioni attuate sotto il premierato di José María Aznar (1996-2004). Prima, tuttavia, è opportuno identificare i vincoli strutturali e permanenti, che in ogni caso condizionano il rapporto Spagna-Unione europea.

**I dilemmi di una media potenza in crescita.** In termini geostrategici, la Spagna può essere definita una "media" potenza europea, con interessi legati alla sicurezza nell'Atlantico orientale (per la presenza delle isole Canarie) e nel Mediterraneo occidentale (per le isole Baleari e le due enclavi nordafricane di Ceuta e Melilla, che sono legalmente e a tutti gli effetti equiparate alle comunità autonome della madrepatria spagnola). Inoltre, la solidità dei rapporti culturali e economici della Spagna con le sue ex colonie in America Latina, e la presenza di una numerosa comunità ispanica negli Stati Uniti, spiegano perché la Spagna si consideri anche una potenza atlantica per diritto acquisito. Quanto alla sua collocazione in Europa, alcuni elementi, anche se non così "conclusivi" – estensione del territorio (mezzo milione di chil.

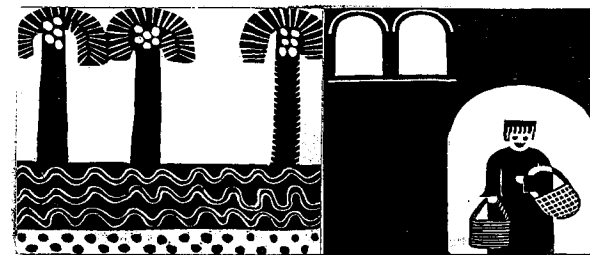
metri quadrati), popolazione (40 milioni circa) e peso della lingua spagnola a livello internazionale (attualmente parlata nel mondo da quasi 300 milioni di persone) – spingono regolarmente i politici e i diplomatici spagnoli a considerare il loro paese uno dei potenziali “cinque grandi” europei. Questa autopercezione è stata in effetti confermata da Bruxelles, quando venne presa la decisione, nel 1986, di assegnare alla Spagna due seggi nella Commissione (come per i “quattro grandi”) e otto voti nel Consiglio (soltanto due in meno di Germania, Francia, Gran Bretagna e Italia). L’idea di essere uno dei “grandi” è andata rafforzandosi negli anni recenti per ragioni più solide: la crescita economica, in conseguenza della quale il PIL pro capite si è attualmente assestato all’85% della media dei quindici paesi dell’Unione. Sebbene la Spagna sia tuttora un “paese di coesione”, essa non rimarrà a lungo in questa categoria, non soltanto a causa del cosiddetto “effetto statistico” derivante dall’allargamento, ma anche, molto semplicemente, per il suo rapido convergere con le nazioni europee più economicamente avanzate.

L’opinione convenzionale (e in un certo senso abusata) sul ruolo della Spagna nella UE ci porterebbe a dare per scontato che l’iniziale successo di Madrid come Stato membro sia stato in gran parte conseguente alla sua capacità di accettare l’ombrello franco-tedesco, e di operare sotto di esso, per gran parte degli anni Ottanta e l’inizio dei Novanta. Più specificamente, alcuni successi, come la creazione del Fondo di Coesione<sup>1</sup> e l’enorme incremento dei fondi strutturali, sono spesso attri-

buiti proprio alla vicinanza di Madrid, all’epoca, all’asse franco-tedesco. Questa interpretazione semplicistica omette però di tener opportunamente conto di altri aspetti, quali l’iniziale e duratura riluttanza francese a tollerare l’annessione della penisola iberica nei primi anni Ottanta – superata soltanto grazie alle pressioni di Bonn o i seri dubbi nutriti dai tedeschi in merito alla possibilità (in realtà, l’auspicabilità) che la Spagna potesse un decennio più tardi entrare a pieno titolo nell’euro. Analogamente, questa interpretazione della posizione della Spagna nella UE tende a trascurare il fatto che, all’occasione, persino Felipe González – che aveva sviluppato un rapporto molto stretto con François Mitterrand, e soprattutto con Helmut Kohl – ritenne necessario tener testa alla coppia franco-tedesca, come si evince chiaramente dal compromesso di Ioannina stipulato nel 1994.

Sia come sia, il punto fondamentale è che durante i primi anni seguiti all’ingresso della Spagna nella UE, la priorità di Madrid fu quella di convincere gli altri Stati membri di essere un partner fattivo e responsabile, in grado di sviluppare un approccio “europeista” che trascendesse gli angusti interessi nazionali. Madrid fu pertanto lieta di accogliere la leadership franco-tedesca senza sollevare obiezioni. Questa situazione iniziò a mutare nel solco dell’adozione del Trattato di Maastricht e a l’indomani della pubblicazione del celebre pamphlet Schäuble-Lamers (1994), che pretendeva che un “nucleo centrale” di paesi strettissimi intorno a Francia e Germania coordinasse le proprie politiche allo scopo di mettersi alla guida dell’Unione, sebbene senza dar vita ad alcuno specifico accordo esclusivo.

I crescenti timori di poter essere messi in disparte – che in Spagna divennero quanto mai intensi durante il periodo precedente all’allargamento all’EFTA (European Free Trade Association), nel 1995 – spiegano sia il compromesso di Ioannina dell’anno precedente, sia l’aperta ostilità di Madrid durante gli ultimi anni dell’era González nei confronti del concetto stesso di “nucleo europeo”, di “geometria variabile” o “Europa a più velocità.”



**L'eredità dell'era Aznar.** Comprensibilmente, l'avvicendamento tra González e José María Aznar, nel marzo 1996, è stato considerato una sorta di spartiacque cruciale nello sviluppo della politica europea della Spagna. Tuttavia, si potrebbe sostenere che essenzialmente il paese sperimentò un cambiamento in conseguenza delle rilevanti trasformazioni subite dallo stesso panorama europeo, determinate dagli avvicendamenti nel 1995 tra Mitterrand e Jacques Chirac, e tra Kohl e Gerhard Schröder nel 1998, che indebolirono considerevolmente l'asse franco-tedesco. È proprio in questo nuovo contesto che il governo Aznar iniziò a prendere in considerazione la possibilità di nuove alleanze, specificatamente con l'Inghilterra di Tony Blair, in carica dal 1997; e di promuovere nuove iniziative di rilievo in seno alla UE, in particolare l'Agenda di Lisbona, pur continuando a lottare strenuamente per ottenere la propria quota dei fondi strutturali e di coesione, come emerse dal Consiglio europeo di Berlino nel marzo 1999. In più, Madrid continuò a perseguire la sua ininterrotta battaglia in difesa del proprio peso istituzionale in sede di Consiglio, poi formalmente riconosciuto in un protocollo aggiuntivo del Trattato di Amsterdam, col quale fu assicurato il diritto della Spagna a essere considerata uno dei "cinque grandi." Procedendo sulla linea di González, almeno a questo riguardo, Aznar non fu affatto entusiasta delle procedure di *enhanced cooperation* allegate al nuovo trattato, considerandole una potenziale minaccia al mercato unico e, cosa ancor più importante, uno strumento che avrebbe potuto essere utilizzato per escludere la Spagna da talune aree di integrazione europea. Tuttavia, fu a Nizza, nel dicembre 2000, che Aznar si assicurò la sua più importante vittoria, quando con successo fece presente che se nella Commissione la Spagna doveva perdere "ampi poteri" in conseguenza dell'allargamento, a titolo di compensazione le spettava uno status di "grande potenza" in seno al Consiglio. In ragione di ciò, Madrid ottenne 27 voti, soltanto due in meno dei 29 accordati ai "quattro grandi", sebbene ciò significasse di fatto perdere molti più eurodeputati (14) di qualsiasi altro Stato membro. È importante sottolineare, a questo riguardo, che fu in gran parte per la mancanza di una valida intesa franco-tedesca che la Spagna poté riportare un simile successo al Consiglio europeo di Nizza. I successivi cambiamenti occorsi nello status della Spagna nel contesto europeo possono essere attribuiti a quattro fattori principali, in linea di massima non in relazione tra loro. Il primo è la vittoria elettorale di Aznar nel marzo 2000, con la quale si aggiudicò quella maggioranza assoluta che lo affrancò da tutti i vincoli impostigli dalla necessità di agire in accordo con gli altri partiti politici, come invece era avvenuto dal 1996 in poi. Il secondo fattore è la reazione personale di Aznar agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, e il conseguente sostegno alla guerra contro il terrorismo lanciata dall'amministrazione Bush. E, naturalmente, il coinvolgimento in Afghanistan e più tardi in Iraq. Il terzo fattore di cambiamento è il rilancio del tradizionale asse franco-tedesco nel corso del 2002, che ha fatto seguito alla rielezione

di Chirac nella primavera di quell'anno e a quella di Schröder in autunno, e che si è materializzata formalmente con le commemorazioni del 40° anniversario del Trattato dell'Eliseo nel gennaio 2003. Infine, Aznar ha dovuto far fronte alla sfida costituita dalla Convenzione europea dal febbraio 2002, in coincidenza con la terza presidenza spagnola della UE.

Come conseguenza della somma di questi quattro cambiamenti, nel suo secondo mandato Aznar ha impresso un profilo più marcato alla politica europea della Spagna e al ruolo internazionale di Madrid, secondo linee che sono apparse più nettamente distanti da quelle del suo predecessore. La scollatura più evidente è stata che non soltanto Aznar ha accettato con entusiasmo la leadership americana, ma spesso è parso essere più vicino a Washington che a Bruxelles. Nel gennaio 2003 è stato lui a caldeggiare la cosiddetta "Lettera degli Otto", pubblicata sul *Wall Street Journal*, nella quale si difendeva l'impegno americano in Iraq, accreditando così l'idea di Donald Rumsfeld dell'esistenza di una spaccatura del continente in "vecchia" e "nuova" Europa. I suoi successivi incontri, due mesi più tardi, con Bush e Blair nelle Azzorre lo hanno collocato definitivamente, insieme alla Gran Bretagna, alla guida della "nuova Europa". Questa sua visibilità è stata ulteriormente marcata dalla nomina della Spagna a membro temporaneo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite durante il 2003, che ha di fatto collocato il governo di Madrid nel cuore della crisi irachena, rendendo di conseguenza più evidente l'entità delle divergenze esistenti a questo riguardo con l'asse franco-tedesco.

La seconda frattura, che ha avvicinato Madrid e Londra come mai prima nella storia – facendo prendere a entrambe le distanze dall'asse franco-tedesco – è stata la loro concorde preoccupazione per il crescente gap economico tra Europa e Stati Uniti, una diagnosi che è stata alla base del piano dell'Agenda di Lisbona mirante a trasformare la UE nella "più competitiva e dinamica economia mondiale" entro il 2010. Nonostante la relativa arretratezza economica della Spagna e il suo status di paese di coesione, il successo di Aznar nell'attuazione di significative riforme strutturali e nella riduzione della disoccupazione, lo hanno allontanato da quello che considerava l'immobilismo economico di Parigi e di Berlino. In altre parole, dal punto di vista di Aznar, la "vecchia Europa" meritava realmente questa etichetta, non soltanto per la volontà di definire la UE in opposizione agli Stati Uniti, ma anche perché le sue formule sociali ed economiche apparivano obsolete. L'impressione che Germania e Francia non fossero disposte ad applicare l'Agenda di Lisbona – o non fossero in grado di farlo – è apparsa ulteriormente suffragata, alla fine del 2003, dalla decisione dei due paesi di non conformarsi al Patto di Stabilità e di Crescita: una decisione che è parsa aggiungere il danno alla beffa, agli occhi di un paese che aveva compiuto degli sforzi considerevoli per adeguarsi ai criteri di Maastricht in vista dell'ingresso nell'euro.

Infine, il governo spagnolo e quello inglese hanno raggiunto punti di intesa sull'architettura istituzionale dell'Unione, come dimostra la loro proposta comune alla Convenzione europea nel febbraio 2003. Inizialmente, nessuno dei due governi si era detto entusiasta per la convocazione della Convenzione, in parte perché temevano che Francia e Germania avrebbero sfruttato quella circostanza per introdurre dei cambiamenti che una conferenza intergovernativa tradizionale sarebbe stata meno disposta a tollerare. Entrambi i governi avevano riposto le loro speranze per un'Unione europea più forte e stabile nella futura presidenza permanente del Consiglio europeo, una soluzione alla fine contemplata dalla bozza del Trattato costituzionale. Ma la riapertura del Trattato di Nizza riguardo al voto ponderato degli Stati membri nel Consiglio, e l'introduzione del sistema della doppia maggioranza, hanno rischiato di convalidare i timori di Madrid.

**Le carte rimescolate tra vecchia e nuova Europa.** Nonostante tutto ciò, il governo Aznar non ha mai approvato fino in fondo il concetto di un "asse atlantico" stabile in Europa, concepito per contrastare l'influenza della rinnovata intesa franco-tedesca, preferendo pensare in termini di coalizioni ad hoc, che riflettessero l'evolversi degli allineamenti in seno alla UE. Questo atteggiamento è stato in larga misura influenzato dall'analisi del rapporto bilaterale con la Gran Bretagna. Nonostante l'affinità personale e generazionale di Aznar con Blair, e della loro comune visione di un'Unione europea essenzialmente intergovernativa, i due paesi si sono spesso trovati ai ferri corti su questioni delicate e cruciali, quali la politica agricola comune e i fondi strutturali e di coesione. Inoltre, vista la non partecipazione della Gran Bretagna alla zona euro, Aznar ha sempre considerato limitate le possibilità che essa divenisse un alleato permanente della Spagna. Senza contare che, al di là dell'orientamento al problema istituzionale, Londra poteva convivere tranquillamente con la formula della doppia maggioranza, ed era quindi improbabile che offrisse un pieno appoggio a Madrid su questa delicata questione.

Analoghe considerazioni valgono per gli altri potenziali alleati di Aznar. Dalla sua rielezione nel 2001, Silvio Berlusconi e il primo ministro spagnolo hanno sviluppato una buona comprensione reciproca, e il primo ministro italiano è parso condividere la posizione di Aznar sia in relazione all'Agenda di Lisbona, sia alla causa transatlantica. Ma la Spagna non si è sentita appoggiata, nel novembre del 2003, sulle sue obiezioni relative all'applicazione del Patto di Stabilità e di Crescita a Francia e Germania. L'insuccesso del Consiglio europeo di Bruxelles del 12-13 dicembre 2003 e il fallimento di un'intesa sul Trattato costituzionale, hanno gettato l'Unione europea in una crisi profonda. Ciò ha portato in primo piano una delle sfide cruciali cui l'Europa dovrà far fronte, ovvero la necessità di garantire un'adeguata leadership e una direzione strategica in un'Unione allargata e in via di crescente diversificazione, l'Europa

dei 25. All'indomani dell'insuccesso del summit, Chirac ha prospettato la creazione di un *core group* di Stati membri. In un primo tempo, il presidente francese è parso avere in mente un nucleo centrale formato essenzialmente dai sei paesi fondatori (il che avrebbe escluso la Spagna); ma alcuni di questi, e più specificatamente l'Italia e i Paesi Bassi, non si sono dimostrati particolarmente entusiasti per la proposta. Inoltre, non era chiaro se questo nucleo centrale avrebbe operato nell'ambito della struttura della UE già esistente – in altre parole nell'ambito degli stretti limiti consentiti dal meccanismo della *enhanced cooperation* – o se avrebbe dovuto evolversi al di fuori di essa.

Gli sviluppi successivi (e in particolare l'incontro di Berlino dei "Tre Grandi" nel febbraio 2004, apparentemente convocato per preparare l'imminente Consiglio europeo di primavera) hanno apparentemente indicato l'esistenza di un'intesa relativamente solida tra Francia, Germania e Gran Bretagna, intesa che potrebbe eventualmente evolversi in una sorta di triumvirato permanente. Come era prevedibile, una parte degli spagnoli ha visto in tutto ciò la conferma di un sospetto di vecchia data, ovvero che il coinvolgimento della Spagna in Iraq l'avesse di fatto isolata nello scenario europeo. E questo nonostante la "Lettera dei Sei" – redatta su suggerimento di Madrid e inviata al presidente della Commissione alla vigilia del conclave, con la quale lo si sollecitava fra l'altro a rafforzare l'adesione al Patto di Stabilità e di Crescita – avesse dimostrato che Aznar era ancora in grado di raccogliere intorno a sé un significativo consenso.

Contrariamente al governo italiano, che ha condannato il summit di Berlino a chiare lettere, la controparte spagnola è parsa tuttavia meno irritata. Ciò è in parte dovuto al fatto che, nonostante l'assenza di Madrid dal vertice, la presenza di Londra ha lasciato intendere che Parigi e Berlino stavano quanto meno iniziando a rendersi conto che in un'Unione europea allargata l'alleanza franco-tedesca sarebbe stata necessaria ma insufficiente a garantire una leadership efficace. Inoltre, la presenza di Londra rifletteva l'opinione di Aznar secondo cui gli sforzi di Blair avrebbe prodotto un miglioramento generale dei rapporti Europa-USA: in particolare, consentendo a Schröder di liberarsi in certo modo dalla stretta di Chirac, riacciando i rapporti con l'amministrazione Bush. Questo è stato probabilmente l'obiettivo della visita del cancelliere tedesco a Washington alla fine di febbraio, la prima dopo la sua rielezione alla fine del 2002. In pratica, dal punto di vista del governo di Aznar, un triumvirato che coinvolga la Gran Bretagna è di gran lunga preferibile a un nuovo asse esclusivamente franco-tedesco; anche se, innegabilmente, un direttorio di sei nazioni, che comprendesse anche la Spagna, l'Italia e la Polonia, sarebbe un'opzione preferibile. Per ovvi motivi, quest'opzione non è mai stata presa in seria considerazione da Chirac e da Schröder, almeno finché è rimasto in carica Aznar, ma potrebbe diventare un'ipotesi più allettante con Rodríguez Zapatero. D'altra parte, Francia e Germania

potrebbero decidere di includere il nuovo governo spagnolo nel triumvirato recentemente costituito insieme alla Gran Bretagna (da cui non possono prescindere per la politica di difesa), lasciando fuori Italia e Polonia.

L'esito assolutamente imprevedibile delle elezioni spagnole di sabato 14 marzo 2004, soltanto in parte determinato dagli attentati terroristici del giovedì precedente, potrà quindi avere un impatto significativo sulle relazioni transatlantiche e sugli equilibri della leadership europea. La conseguenza più eclatante riguarda la politica atlantica, con il riallineamento sulle posizioni della Francia in sede di Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Nonostante gli annunci di Zapatero, non è chiaro come un eventuale ritiro dall'Iraq possa evitare che in futuro al Qaeda prenda ancora di mira la Spagna. Inoltre, il nuovo governo lavorerà per ritrovare una più stretta intesa con Parigi e Berlino su tutte le maggiori questioni relative all'Unione, a partire dalla adozione della futura Costituzione europea: Zapatero accetterà, con determinate modifiche, la formula della doppia maggioranza. Resta da capire se un primo ministro più conciliante sarà ricompensato con un accordo migliore per la Spagna, rispetto a quello attualmente sul tavolo delle trattative, sulle prospettive finanziarie dell'UE.

In conclusione, nonostante la sconfitta elettorale, sarebbe sbagliato ritenere che le politiche europee di Aznar non abbiano avuto un impatto incisivo sull'opinione pubblica spagnola. Secondo un sondaggio pubblicato dal Real Instituto Elcano nel marzo 2004, il 76% degli intervistati si è detto dell'opinione che "in futuro ogni Stato debba continuare ad avere la propria sovranità", mentre soltanto il 18% si è detto favorevole alla creazione di Stati Uniti d'Europa con un singolo governo centrale. Inoltre, il 61% degli intervistati reputa che la UE dovrebbe collaborare, più che competere, con gli USA, mentre soltanto il 32% ritiene che l'Europa dovrebbe puntare a diventare una superpotenza, in grado di controbilanciare gli Stati Uniti. In sostanza, quindi, il riallineamento spagnolo con l'attuale asse franco-tedesco potrebbe non dimostrarsi una panacea.

<sup>1</sup> Nel contesto della politica strutturale della Comunità sono stati istituiti dei fondi strutturali, aventi lo scopo di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni nonché tra gli stessi Stati membri dell'Unione. Uno di essi è il Fondo di Coesione, destinato ai paesi con prodotto nazionale lordo pro capite inferiore al 90% della media comunitaria (Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo), che concede finanziamenti per l'attuazione di progetti nel settore ambientale e nelle infrastrutture dei trasporti (*N.d.T.*).