

ESPAÑA EN LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN EUROPEA: LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS (2001-2011)

Mercedes Guinea Llorente
UCM

En el año 2011 se cumple el veinticinco aniversario de la incorporación de España a la entonces Comunidad Europea, hoy Unión Europea. Esos veinticinco años han sido de vital importancia en el desarrollo político de ambos actores. En el caso de España, ha pasado de ser un país marginal en el juego político internacional, tanto por la estructura de la sociedad internacional de la época como por sus propios condicionantes internos, a ser una potencia media del sistema internacional. Examinando la Comunidad Europea-Unión Europea, la evolución no reviste una importancia menor. En estos últimos veinticinco años ha cambiado su naturaleza de un mero Mercado Común que funcionaba relativamente bien a un sistema político singular. Ha alcanzado desde el punto de vista económico una mayor integración, especialmente a través de la Moneda Única, y que desde el punto de vista político quiere ser percibido como un actor internacional relevante, con una política global y que desempeña cada día más papeles en la escena internacional.

En esta relevante evolución interconectada nos gustaría analizar el papel que España ha desempeñado en uno de los ámbitos de la acción común europea, la Política Exterior Común, eligiendo como periodo de estudio los últimos diez años. Tradicionalmente, la doctrina española ha valorado positivamente la relación entre España y la política exterior europea en una doble dimensión. Por una parte, la *europización* de su política exterior le ha permitido a España superar los lastres de la política exterior heredada de la época franquista y consolidarse como una potencia de tamaño medio creíble. Por otra parte, la política exterior europea se enriquecería con la aportación de dos de las áreas preferenciales de relación española, dando impulso tanto a la Política Euromediterránea como a la Eurolatinoamericana en la década de los noventa.

Mirando, más concretamente, el periodo que va desde 2001 hasta 2011, la percepción general de la aportación española a la Política Exterior europea es bastante más compleja. La década de los noventa era el momento de la puesta en marcha de la PESC, la actual la de la valoración de sus resultados y limitaciones, lo que ya no permite análisis tan optimistas. Con carácter general y salvando una excepción que se comentará, puede mantenerse que España ha sido un socio leal de la PESC, respetando la mayor parte de las decisiones comunes y contribuyendo a muchas de las Operaciones Petersberg lanzadas en el marco de la PESD. En esta exposición, además, pondremos especial énfasis en analizar el papel español en los momentos en que le tocó liderar la PESC, esto es, las dos Presidencias rotatorias del Consejo de la UE en 2002 y 2010.

En estos diez años la posición española respecto a la PESC ha coincidido con la concepción de la UE que tuviera el Gobierno de turno. Así la década comenzó con el Gobierno de Aznar, que tenía una visión intergubernamental, economicista y utilitarista, en el sentido de que apoyaba las iniciativas que beneficiaban al interés nacional antes que el proyecto político en sí. Esto llevó a que España como Estado miembro abandonara la alianza estable con los países más integracionistas y el eje francoalemán, para aliarse con los que defendían un modelo económico e intergubernamental, especialmente el Reino Unido y la Italia de entonces. Estas afinidades se verían reforzadas por la cuestión de la Guerra de Irak en febrero de 2003, momento en que se rompe el tradicional respeto español de las posiciones comunes acordadas en el seno de la PESC. Desde el Gobierno español se priorizó sobre todo la relación transatlántica bilateral antes que la concertación con los demás socios europeos en la PESC.

La Presidencia del año 2002 tuvo como lema "Más Europa en el mundo" y se fijó como grandes objetivos las Cumbres con el América Latina y el Mediterráneo. En el primer sentido, la Cumbre de Madrid no supuso un gran éxito ya que el objetivo del acuerdo de librecomercio con MERCOSUR se vio imposibilitado por la crisis argentina. La Cumbre Ministerial Euromediterránea de Valencia supuso un éxito mayor al conseguir España que se aprobara un Plan de Acción con propuestas como una Asamblea Parlamentaria, una nueva línea de financiación en el marco del BEI, la creación de una Fundación Euromediterránea o la participación de los socios en el programa Tempus. A lo largo de su Presidencia, España puso especial atención en la cooperación en materia de capacidades que permitiera el lanzamiento de la PESD en el siguiente año.

Como ya se ha comentado en el año 2003 se produjo el mayor alejamiento de la política exterior española del núcleo duro no sólo de la PESC sino de la UE. Al desencuentro por la conveniencia de atacar Irak hubo que unir el bloqueo por parte española de la Conferencia Intergubernamental de 2003 de la cual se esperaba que adoptara el Tratado Constitucional. Sin embargo, el Gobierno español había aceptado de buena gana el conjunto de propuestas de profundización de la PESC y la nueva dimensión de la Política Común de Seguridad y Defensa.

Comentarios UNISCI

El año 2004, caracterizado por el mayor ataque terrorista de la historia española, trajo consigo un cambio de Gobierno al PSOE. Con él cambiará radicalmente la política exterior española, en general, y el papel en la UE en especial. Junto a la retirada de las tropas españolas de la misión humanitaria de Irak y el conflicto con el Gobierno estadounidense, el Gobierno tomaría entre sus primeras decisiones desbloquear la negociación constitucional europea y volver a la asociación con los países centrales de la UE. España volvía a priorizar el marco de la definición común de la PESC para enmarcar el conjunto de su política exterior, a la vez que se esmeraba progresivamente en recomponer la relación rota con Estados Unidos, lo que resultaría más fácil con la llegada al poder de Obama. Esa priorización de la posición común europea se ve reflejada en la relación con Cuba, que el Gobierno Zapatero quiso reactivar desde el comienzo de su mandato, intención que quedó paralizada por el mantenimiento de la Posición Común a 25.

Sin embargo, la europeizada política exterior española no era incompatible ni con la iniciativa propia ni con el protagonismo español en foros multilaterales como Naciones Unidas, lo que se constata con la malograda iniciativa de la Alianza de Civilizaciones. Esa misma línea llevaría en los años siguientes a reforzar la presencia española en la ONU, incrementando su contribución financiera y participando en la FINUL en el Líbano a partir del año 2006. Esta tendencia se prolonga hasta nuestros días en que el Gobierno español pretende combinar la preferencia europea con una acción propia en otros marcos internacionales como se deduce de la participación en el G-20.

Si en su segunda legislatura el Presidente Zapatero afirmaba que daría mayor impulso a la política exterior en su Gobierno, este objetivo se vio pronto malogrado por diversos factores. En primer lugar, la irrupción con virulencia en el otoño de 2008 de la crisis financiera que hacía que la política exterior dejara de ser una prioridad. El Mediterráneo resurgió de la mano de Sarkozy en la agenda exterior europea con el proyecto de la Unión por el Mediterráneo, profundización de la Política Europea de Vecindad con un reforzamiento institucional y una dimensión multilateral. Aunque España luchó por mantener un puesto hegemónico en su tradicional política exterior europea no ha podido evitar, en ningún momento, ir a remolque de Francia en este área, por mucho que consiguiera renombrar el proyecto y que la sede de la nueva Secretaría General se estableciera en Barcelona. Años después esta Unión no puede calificarse más que de fracaso. En las Cumbres Eurolatinoamericanas de estos años, aunque se produjeron avances tampoco pueden atribuirse a una especial iniciativa española.

A partir de 2008 se escenificaría otra ruptura de España con los países centrales de la UE, si bien en este caso hay que subrayar la lealtad española a la previa posición común y el desacato de los demás. Se trató de la Declaración de Independencia de Kosovo en febrero de 2008, pronto aceptada por los principales países europeos y que España aún hoy se resiste a aceptar junto con una minoría (tres) de Estados miembros. Esto tuvo como consecuencia la decisión española de no participar en la operación europea EULEX-Kosovo, aunque mantuvo su presencia en la KFOR de la OTAN y la UNMIK de Naciones Unidas. En el bienio 2008-2009 puede destacarse luces y sombras en la influencia española en la política exterior europea. La luz en el liderazgo español en poner en marcha la operación contra la piratería en Somalia (EUNAVFOR), mientras que la sombra la constituye la imposibilidad de conseguir de la UE una posición común en relación al golpe de Estado de Honduras.

El eje fuerte en materia de política exterior del segundo Gobierno Zapatero lo constituía la Presidencia Española del primer semestre de 2010, dentro de la cual la vertiente exterior constituía uno de los ejes fundamentales. Esta Presidencia no ha recibido una valoración muy positiva por parte de la crítica ya que, a la falta de visibilidad española, hubo que añadir la necesidad de suspender muchas de las Cumbres programadas. No todo es achacable al Gobierno español sino que el contexto no ayudó. Junto a la crisis económica y la crisis de deuda griega que desplazó las prioridades, hay que citar el momento de transición institucional a las nuevas autoridades de Lisboa en materia de política exterior. Hubo que suspender la Cumbre con Estados Unidos así como la de la Unión por el Mediterráneo y de las Cumbres que se celebraron la más exitosa, sin duda, la latinoamericana, aunque faltaron algunos líderes. Esta consiguió modernizar la Asociación con un nuevo objetivo, la innovación tecnológica, y crear nuevas instituciones de cooperación como la Fundación Eurolat y una nueva línea de financiación de la iniciativa empresarial.

En conclusión, en estos diez últimos años la presencia española en la política exterior europea ha sido desigual, consecuencia de la concepción de la integración europea que tuviera cada Gobierno. No obstante, la preferencia europea no ha sido incompatible con la acción propia del Gobierno español en otros foros internacionales, lo que es una constante en el periodo analizado.