





---

ESPAÑA EN EUROPA-EUROPA EN ESPAÑA (1986-2006)

---

*Editores:*

FRANCESC MORATA  
Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE)  
Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

GEMMA MATEO GONZÁLEZ  
University College Dublin

*Contribuciones de:*

JAVIER ARREGUI  
Universitat Pompeu Fabra

JORDI BACARIA COLOM  
Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE)  
Universitat Autònoma de Barcelona

ESTHER BARBÉ  
Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE)  
Universitat Autònoma de Barcelona

LETICIA DELGADO  
Universidad Rey Juan Carlos

JUAN DÍEZ MEDRANO  
Universitat de Barcelona

ANA MAR FERNÁNDEZ PASARÍN  
Universitat Autònoma de Barcelona

JOSEP M. JORDÁN GALDUF  
Universitat de València

JACINT JORDANA  
Universitat Pompeu Fabra

ANTONIO DE LECEA  
Comisión Europea

GEMMA MATEO GONZÁLEZ  
University College Dublin

FRANCESC MORATA  
Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE)  
Universitat Autònoma de Barcelona

CHARLES T. POWELL  
Real Instituto Elcano

RICARD RAMON I SUMOY  
Comisión Europea

CESÁREO RODRÍGUEZ-AGUILERA  
Universitat de Barcelona

DAVID SANCHO  
Universitat Pompeu Fabra

JAVIER YANIZ IGAL  
Comisión Europea

**Interrogar la actualidad**  
**Serie Europa**

---

FRANCESC MORATA Y GEMMA MATEO (eds.)

ESPAÑA EN EUROPA-  
EUROPA EN ESPAÑA (1986-2006)



---

© 2007 para cada uno de los trabajos:  
Javier Arregui, Jordi Bacaria Colom, Esther Barbé, Leticia Delgado, Juan Díez Medrano,  
Ana Mar Fernández Pasarín, Josep M. Jordán Galduf, Jacint Jordana, Antonio de Lecea,  
Gemma Mateo González, Francesc Morata, Charles T. Powell, Ricard Ramon i Sumoy,  
Cesáreo Rodríguez-Aguilera, David Sancho y Javier Yaniz Igal.

© 2007 Fundació CIDOB  
Elisabets, 12, 08001 Barcelona  
<http://www.cidob.org>  
e-mail: [subscripciones@cidob.org](mailto:subscripciones@cidob.org)

© de la fotografía de la cubierta Pamela Hamilton,  
reproducida con permiso de Getty Images

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona  
[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*,  
bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por  
cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático,  
y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España  
Printed in Spain

ISBN: 978-84-87072-90-1  
Depósito Legal: B. 54.093-2007

Impreso por Romanyà Valls. Capellades (Barcelona)

---

# Índice

Presentación, 9

Lista de acrónimos, 11

Introducción: el proceso de europeización y España, *Francesc Morata*, 15

1. La larga marcha hacia Europa: España y la Comunidad Europea (1957-1986), *Charles T. Powell*, 41

## PRIMERA PARTE

España en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea

2. España en las Conferencias Intergubernamentales de la Unión Europea, *Gemma Mateo González*, 71

3. Las presidencias españolas del Consejo de la Unión Europea, *Ana Mar Fernández Pasarín*, 97

## SEGUNDA PARTE

Instituciones políticas y opinión pública

4. Europeización y transformación institucional del sistema político español, *Javier Arregui*, 123

- 8 España en Europa-Europa en España (1986-2006)
5. La europeización del Estado autonómico, *Francesc Morata*, 149
6. Elecciones europeas y partidos en España, *Cesáreo Rodríguez-Aguilera*, 179
7. La opinión pública española y la integración europea (1986-2006), *Juan Díez Medrano*, 205

#### TERCERA PARTE

#### Las políticas públicas de la Unión Europea

8. España y la Política Agrícola Común (PAC), *Ricard Ramon i Su-moy*, 237
  9. España y la política de las telecomunicaciones, *Jacint Jordana y David Sancho*, 267
  10. España y la política de justicia e interior, *Leticia Delgado*, 291
  11. España en la Unión Económica y Monetaria (UEM), *Jordi Bacaria Colom*, 319
  12. España y la Agenda de Lisboa, *Javier Yaniz Igal y Antonio de Le-cea*, 349
  13. España en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), *Es-ther Barbé*, 373
  14. España y la política euromediterránea, *Josep M.<sup>a</sup> Jordán Galduf*, 399
- Conclusiones, *Gemma Mateo González*, 423



---

## Presentación

*La presente publicación tiene por objetivo ofrecer un balance de los primeros veinte años desde la adhesión de España a la Europa comunitaria en términos de «europeización», una formulación que es objeto de creciente atención por parte de los estudiosos del proceso de integración europea. Para ello se analizan tanto la incidencia de España en la Unión Europea como la de ésta en el sistema institucional, los procesos políticos y las políticas públicas españolas. El resultado refleja el grado creciente de simbiosis que, con algunos matices, se ha ido generando entre ambos niveles a lo largo de estos años.*

*El libro se divide en tres partes. La primera explora las estrategias llevadas a cabo por el gobierno español para incidir en los procesos de reforma institucional a través de las conferencias intergubernamentales y en la formación de la agenda europea en los semestres de presidencia del Consejo. La segunda parte trata de los efectos de la europeización en una serie de estructuras y procesos políticos relevantes. La tercera y última parte se centra en siete políticas públicas tanto de ámbito interno como externo.*

*Éste es un libro colectivo, con una gran variedad de temas, basado en las contribuciones de dieciséis expertos en ciencia política, sociología, ciencias económicas y relaciones internacionales, tres de los cuales prestan sus servicios en la Comisión Europea si bien, siguiendo la fórmula habitual, sus planteamientos no reflejan los de la citada institución. Los diversos trabajos se debatieron inicialmente entre los colaboradores de la obra en un seminario, celebrado en Barcelona, en la sede del IBEI, en junio de 2006, con el apoyo de la Cátedra Jean Monnet de Integración Europea. Las versiones que surgieron de la reflexión colec-*

*tiva fueron revisadas posteriormente por los editores del volumen y enviadas de nuevo a los distintos autores para emprender la redacción definitiva.*

*Por último, además de agradecer la dedicación y el generoso esfuerzo de los colaboradores de esta obra, los editores desean expresar su reconocimiento a la Fundació CIDOB por su disponibilidad para publicarla en el marco de la colaboración que mantiene con el IUEE.*

Barcelona-Dublín, septiembre de 2007

---

## Lista de acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AERI	Asociación Europea de Regiones Industriales
ARE	Asociación de Regiones de Europa
ARFE	Asociación de Regiones Fronterizas Europeas
AUE	Acta Única Europea
BCE	Banco Central Europeo
CALRE	Comisión de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales
CARCE	Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas
CCAA	Comunidades Autónomas
CdR	Comité de las Regiones
CE	Comunidades Europeas
CECA	Comunidad Europea del Carbón y el Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CIG	Conferencia Intergubernamental
CJAI	Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior
COPREPA	Comisión de Presidentes de Parlamentos Autonómicos
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
CPE	Cooperación Política Europea
CRPM	Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas
EEE	Espacio Económico Europeo
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
FEC	Fondos Estructurales y de Cohesión
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria

FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
IED	Inversión Extranjera Directa
IME	Instituto Monetario Europeo
IPC	Índice de Precios al Consumo
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
MTC	Mecanismo de Tipo de Cambio
OCM	Organizaciones Comunes de Mercado
OECE	Organización Europea de Cooperación Económica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONP	Oferta de una Red Abierta
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAC	Política Agrícola Común
PANE	Partidos de Ámbito No Estatal
PASF	Programa de Actuación en Servicios Financieros
PE	Parlamento Europeo
PECO	Países de la Europa Central y Oriental
PEIT	Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Exterior de Seguridad y Defensa
PFA	Producción Final Agraria
PNR	Plan Nacional de Reformas
PNSE	Partidos Nacionalistas Subestatales
PP	Partido Popular
PRODER	Programas Operativos de Desarrollo Rural
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PTM	Países Terceros Mediterráneos
RDSI	Red Digital de Servicios Integrados
REGLEG	Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos
REPER	Representación Permanente de España ante la UE
SEAE	Secretaría de Estado para Asuntos Europeos
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
SME	Sistema Monetario Europeo
TC	Tribunal Constitucional

TCE	Tratado de las Comunidades Europeas
TCUE	Tratado Constitucional para la Unión Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TS	Tribunal Supremo
TUE	Tratado de la Unión Europea
UDE	Unidades de Dimensión Europea
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
UEO	Unión Europea Occidental



---

## Introducción: el proceso de europeización y España

*Francesc Morata*

En 2006 se cumplieron veinte años desde la adhesión de España y Portugal en lo que ahora es la Unión Europea (UE). Desde entonces, ésta se halla inmersa en un proceso de transformación casi permanente durante el cual se han llevado a cabo nada menos que cuatro reformas institucionales (el Acta Única Europea [AUE] y los tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza), sin contar el frustrado proyecto de Tratado Constitucional de 2004 y su posterior reciclaje en un nuevo tratado acordado en el Consejo Europeo de junio de 2007. Las distintas reformas permitieron avances fundamentales como el Mercado Único o la Unión Monetaria, probablemente la novedad más relevante del proceso de integración europea desde los años cincuenta. Asimismo, los procedimientos de cooperación y, más tarde, de codecisión han incrementado el poder de influencia del Parlamento Europeo mientras que la mayoría cualificada ha sustituido a la unanimidad en la mayoría de las decisiones del Consejo. Junto a ello, cabe destacar la puesta en marcha, a partir de 2000, de la Estrategia de Lisboa dirigida a facilitar el tránsito hacia la sociedad del conocimiento mediante el llamado «método abierto de coordinación» (alejado del «método comunitario») que se aplica a las políticas macroeconómicas y de empleo. Dicha estrategia pretende integrar igualmente el avance hacia el desarrollo sostenible y la cohesión social.

Al mismo tiempo, se han producido tres ampliaciones. La primera, hacia el norte (Suecia, Finlandia y Austria), siguió la lógica de expansión previsible de la UE. En cambio, las otras dos son la consecuencia del inesperado hundimiento de la Unión Soviética, que marcó el fin de la división de Europa heredada de la guerra fría. De esta forma, sumando la ampliación de 2004 (Polonia, Hungría, Eslovaquia, República Checa,

Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y las islas de Chipre y Malta) y la de 2007 (Rumania y Bulgaria), nada menos que doce nuevos socios han engrosado las filas de la Unión. A nadie se le escapan los impactos de todo tipo (institucionales, políticos, económicos, sociales y culturales) que esto ha supuesto. En particular, las dos últimas ampliaciones han sido un poderoso instrumento para la prevención de conflictos y la pacificación del centro y el este de Europa. En consecuencia, ya son veintisiete los Estados miembros y todo hace prever la incorporación, a medio plazo, de Croacia y otros países balcánicos. Asimismo, está sobre la mesa el polémico tema de la eventual adhesión de Turquía, que algunos Estados miembros, como Francia, rechazan abiertamente. Al igual que España en su día, los nuevos Estados miembros han tenido que adaptar sus instituciones, su legislación y sus políticas a las exigencias del acervo comunitario. En suma, mientras que, en términos de población, la UE, con quinientos millones de habitantes, ocupa el tercer lugar en el mundo, sólo por detrás de China y la India, en términos económicos representa la principal área económica y un actor global clave a la hora de afrontar los grandes temas de la paz, el comercio, el medio ambiente y la sostenibilidad o la cooperación al desarrollo.

En estas condiciones, no es extraño que la UE se haya convertido en el principal centro de producción de políticas públicas, que abarcan casi todos los ámbitos de intervención, hasta el punto de que, actualmente, la mayor parte de la legislación de los Estados miembros es de inspiración europea. En ocasiones, la Unión actúa de forma casi exclusiva (moneda, comercio exterior o competencia). No obstante, en la mayoría de los casos lo hace junto a los Estados miembros, incluidas las regiones y los entes locales (medio ambiente, cohesión, agricultura y pesca, investigación, ayuda al desarrollo, etc.). El presupuesto comunitario, a pesar de su exigüidad, constituye la principal fuente de financiación del desarrollo regional, así como de la agricultura y la pesca de los Estados miembros y contribuye decisivamente al progreso científico y tecnológico. A pesar de las reticencias de algunos de sus miembros, la UE ha empezado a desplegar una política en asuntos de justicia e interior con el objetivo de dar respuesta a fenómenos globales como la inmigración, el terrorismo o la delincuencia organizada y, con grandes dificultades, también ha puesto las bases de una política exterior, de seguridad y defensa. En la práctica, por tanto, las decisiones estratégicas que afectan a las políticas estatales se adoptan en el ámbito europeo,



con lo que el espacio de intervención autónoma de los gobiernos se ha reducido considerablemente. La UE se configura, pues, como un ente postsoberano; un poder civil basado en la interdependencia económica, con poderes normativos, aunque desprovisto del monopolio de la autoridad en casi todos los frentes, sin fronteras claramente definidas, falto de poderes fiscales y con una escasa capacidad de gasto. No obstante todo ello, condiciona directamente el devenir de sus Estados miembros tanto como éstos condicionan el suyo propio. Ante esa interdependencia, no es extraño que cuestiones como la democracia, la responsabilidad y la eficacia supranacionales se hayan convertido en temas centrales del debate en torno al futuro de la Unión, sobre el que aún pesan los rescoldos de los soberanismos estatales.

Europa ha cambiado en estos años y, por supuesto, España también lo ha hecho, en gran medida como consecuencia de su condición de Estado miembro. No resulta exagerado decir que, como efecto combinado de la democracia, la descentralización política y la integración europea, el país ha experimentado el mayor proceso de transformaciones de su historia. La economía y la sociedad españolas ya se parecen muy poco a lo que eran en los años ochenta. Esto se refleja en la casi total eliminación del déficit público, la estabilidad económica y el crecimiento de la renta, la disminución del paro, el desarrollo regional o la modernización de las infraestructuras y los servicios públicos. España ha sido el país comunitario que más se ha beneficiado de los FEC entre 1989 y 2006, con una aportación equivalente a más de 100.000 millones de euros, y una parte importante del desarrollo de las zonas rurales y de las áreas urbanas se debe a las ayudas europeas. Asimismo, las transferencias de la PAC y del instrumento para la pesca han financiado generosamente ambos sectores a lo largo de estos años. Con una tasa media anual de crecimiento del PIB real durante la última década del 3,5% y del 3,25% en lo que respecta a la creación de empleo, la economía española figura entre las más dinámicas de la UE. Estos resultados han acelerado un proceso de convergencia real con el resto de la Unión, especialmente a partir del comienzo de la década de los noventa, con un PIB per cápita cercano a la media de la UE-27 (Comisión Europea, 2007). Al mismo tiempo, nadie puede poner en duda los efectos beneficiosos que ha tenido la política ambiental europea, tanto para la salud pública como para la preservación de las áreas naturales y las especies animales.

Sin duda, las instituciones centrales del Estado, desde el Gobierno hasta el Parlamento, pasando por el poder judicial, han tenido que realizar un esfuerzo de adaptación para hacer frente a las obligaciones derivadas de la gobernanza europea, si bien los cambios más importantes han afectado sobre todo al Ejecutivo y a la Administración del Estado. En cuanto a las administraciones autonómicas y locales, no sólo han podido beneficiarse de las ayudas comunitarias, aprendiendo a manejar nuevos instrumentos de gobernanza, sino que también han entrado a formar parte de un sinfín de redes europeas que facilitan el intercambio de intereses, experiencias y conocimientos (Morata, 2004). Las comunidades autónomas han visto incluso materializarse recientemente una vieja aspiración, como es la participación en el Consejo de la Unión, formando parte de las delegaciones españolas.

Uno de los fenómenos que reflejan mejor la naturaleza de los cambios acontecidos en España desde su ingreso en Europa es el hecho de que ésta haya dejado de ser un país de emigración para convertirse en el mayor receptor de inmigrantes de toda la UE. Por su parte los españoles, en particular los jóvenes, se mueven con mayor facilidad en el espacio europeo gracias a la liberalización de los transportes, a la mayor difusión de la información y a programas como Erasmus. Otra característica destacable es el dinamismo internacional del capitalismo español, que le ha llevado a rivalizar con Estados Unidos como mayor inversor en América Latina, mientras que algunas empresas españolas compiten eficazmente en el mercado europeo, con un especial interés en los nuevos Estados miembros. Como indica Charles Powell en este libro, si bien sería excesivo atribuir todos estos logros a la pertenencia de España a Europa, también «sería mezquino ignorar que difícilmente se habrían producido sin ésta».

En definitiva, puede decirse que, desde finales de los años ochenta, tanto la economía como la sociedad y la política españolas se han europeizado, al igual que España ha contribuido, en alguna medida, al proceso general de europeización. Sin embargo dicha afirmación puede resultar simplemente banal si no se matiza el significado del concepto, definiendo su alcance teórico y su potencial analítico y metodológico para tratar de comprender en qué consiste efectivamente la europeización y cómo opera.

## Concepto de europeización

La literatura sobre «europeización» ha experimentado un considerable desarrollo en los últimos años (Cowles, Caporaso y Risse, 2001; Börzel, 2001; Featherstone y Radaelli, 2003; Bulmer y Lequesne, 2005; Graziano y Vinck, 2007). Sin embargo, a pesar del interés despertado por dicho concepto, todavía resulta prematuro hablar de una teoría en sentido estricto (Bulmer, 2007). Según Caporaso (2007: 23) el enfoque de la europeización surge y se desarrolla como consecuencia de los cambios que se han ido produciendo en la teoría de la integración y, en particular, en las formulaciones relativas a la gobernanza europea. De hecho, las grandes teorías del proceso de integración (neofuncionalismo e intergubernamentalismo) han concentrado su interés en los desarrollos institucionales y las políticas europeas, prestando escasa atención a sus efectos concretos en los Estados miembros (Graziano y Vinck, 2007).

Al tratar de delimitar el campo conceptual, resulta útil la aportación de Olsen, quien identifica cinco acepciones de europeización, entendida ésta como generación de algún tipo de cambio o transformación (Olsen, 2002: 923-924). La primera se refiere a europeización como «los cambios en las fronteras externas» o la expansión territorial que genera la incorporación de nuevos Estados miembros. La segunda identifica la europeización con «el desarrollo de instituciones a nivel europeo», es decir, el fortalecimiento de un centro productor de decisiones dotado de los medios necesarios para implementarlas. La tercera modalidad de europeización, la «penetración del centro en los sistemas de gobernanza nacionales», implica la existencia de un sistema de gobernanza multinivel que trata de preservar la unidad en la diversidad mediante las adaptaciones necesarias de los niveles inferiores a las exigencias del centro. La cuarta variante de la europeización implica la «exportación de formas de organización política y de gobernanza típicas [...] de Europa más allá de sus límites territoriales» (Olsen, 2002: 924). Esto se refiere, básicamente, a los diversos tipos de condicionamientos que la Unión Europea introduce en sus relaciones con otros países o regiones (por ejemplo a través del Espacio Económico Europeo, la cooperación al desarrollo o la política de vecindad). Por último, por europeización puede entenderse igualmente «un proyecto de unificación política» dependiente, a su vez, del grado de europeización alcanzado en las tres primeras modalidades.

Por supuesto, de las cinco definiciones, la segunda y la tercera son las que mejor se adaptan a los propósitos del presente volumen. Partiendo de una visión inspirada en los procesos de institucionalización, Caporaso y Jupille (2001) entienden por europeización «el desarrollo de reglas formales e informales, procedimientos, normas y prácticas que impregnan la política a escala europea, nacional y subnacional». La tercera acepción coincide en gran medida con la propuesta de Héritier (2001), para la cual, la europeización es «el proceso de influencia derivado de las decisiones europeas que impacta en las políticas de los Estados miembros y sus estructuras político-administrativas. Este proceso incluye los siguientes elementos: las decisiones europeas, los procesos que generan esas decisiones, los impactos de dichos procesos sobre las políticas nacionales, los procesos de decisión y las estructuras institucionales». En un sentido parecido, Kohler-Koch (2004) la define como «la extensión del ámbito de lo que se considera como la unidad relevante del *policy-making*». Por su parte, Börzel (1999: 574) considera que se trata de «un proceso mediante el cual las distintas áreas internas de políticas públicas se vuelven cada vez más dependientes del *policy-making* europeo». Sin embargo, la definición más clara, de inspiración neoinstitucionalista, es la que ofrece Radaelli (2003: 30) a partir de una revisión exhaustiva de la literatura existente:

La europeización consiste en procesos de a) construcción, b) difusión y c) institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de *policy*, estilos o «formas de hacer las cosas», y de valores y normas compartidas que inicialmente se definen y consolidan en el proceso político de la UE para ser incorporados posteriormente en la lógica del discurso, las estructuras políticas y las políticas públicas internas (estatales y subestatales).

La interacción aparece, pues, como un elemento central de la europeización. Dicha interpretación es coherente con la visión de la UE como un sistema de gobernanza compartida en el que los distintos niveles de gobierno interactúan unos con otros condicionándose mutuamente (Wallace, 2005). En este sentido, la europeización funciona como un proceso de ida y vuelta y, por tanto, reviste una doble dimensión, «de abajo arriba» y «de arriba abajo» (Börzel, 2002a: 193).

Los Estados miembros condicionan directa o indirectamente la actuación de las instituciones supranacionales (Consejo de Ministros, Co-

misión Europea y Parlamento Europeo) y, mediante las Conferencias Intergubernamentales (CIG), negocian el rumbo del proceso de integración. De esta forma, controlan la agenda y tienen una influencia determinante en la formulación de las políticas. Sin embargo, dicho proceso no es unívoco ya que los Estados miembros, no sólo deben negociar entre sí, sino también con las demás instituciones y, en particular, con el Parlamento Europeo (PE), si pretenden alcanzar acuerdos efectivos. Además, lo que entendemos por «Estados miembros» va más allá de la noción de gobiernos nacionales para incluir a los distintos niveles de gobierno y a los grupos organizados, los cuales tratan de influir igualmente, mediante canales formales e informales, en las decisiones. En algunos casos, la interacción también se produce a partir de coaliciones de Estados miembros que definen preferencias y elaboran estrategias comunes frente a los demás estados y a las instituciones europeas. Mientras que el intergubernamentalismo insiste en el papel preponderante de los gobiernos en el sistema de interacciones de la UE, el neofuncionalismo y el enfoque de la gobernanza multinivel subrayan, en cambio, la relevancia de los demás actores internos (regiones, grupos, etc.) y de las instituciones supranacionales.

En el ámbito europeo, la influencia de los Estados miembros se refleja en las distintas fases del proceso político (Moravcsik, 1998; Morata, 2000; Wallace, 2005): en los procesos de negociación en el seno de las CIG; en la fase de diseño de las políticas europeas, en la que algunos Estados miembros tratan de transferir sus propias experiencias en términos de ideas o con el objetivo de minimizar los futuros costes de implementación; en la negociación previa a las decisiones por mayoría cualificada o unanimidad; y en la implementación normativa (comitología). De forma mucho más indirecta y tamizada, los intereses de los gobiernos también se expresan a través de las presiones que ejercen sobre el/la respectivo/a comisario/a y, en ocasiones, de las votaciones del PE cuando están en juego la distribución del presupuesto comunitario (en particular la PAC y la política de cohesión) o políticas regulativas de impacto territorial o sectorial. A estos actores centrales del *policy-making* europeo se añaden las regiones, que actúan a través del Comité de las Regiones o de sus oficinas de representación, y los diferentes grupos de intereses económicos o sociales que se movilizan alrededor de las políticas europeas.

Siguiendo la literatura sobre europeización, la interacción «desde abajo», se complementa con la interacción «desde arriba», entendiendo

por ésta el impacto de las instituciones y los procesos políticos de la UE en los Estados miembros (Featherstone y Radaelli, 2003; Börzel, 2005). La integración europea se expresa en la creación de instituciones y de políticas comunes que impactan en los Estados miembros, cuyas respuestas influyen a su vez en el rumbo y los objetivos del proceso de integración. Evidentemente, el impacto varía en función del grado de institucionalización o comunitarización de las políticas. Con arreglo a ello, debería ser muy elevado, por ejemplo, en lo relativo a la UEM y muy bajo con respecto a la PESC.

Algunos autores se refieren igualmente a los «efectos horizontales» de la europeización cuando el impacto se traduce en un incremento de la competencia/cooperación entre Estados miembros, acompañado de un mayor intercambio de información y de experiencias (Graziano y Vinck, 2007: 10). De ahí que sea lógico preguntarse si la europeización conduce a una convergencia entre los Estados miembros y, en caso contrario, qué factores provocan la diferenciación

## Diferenciación y encaje

Al contrario de algunas hipótesis iniciales, la investigación empírica ha demostrado que la europeización, más allá del cumplimiento de parámetros o estándares comunes, no conduce necesariamente a un proceso de convergencia u homogeneización entre los Estados miembros (Bulmer y Burch, 2000), ya que depende de la compatibilidad o no de las instituciones y políticas públicas nacionales con las que genera la UE (Dür y Mateo, 2004). La Unión Monetaria o el Mercado Interior que conduce a la armonización de las regulaciones estatales serían expresiones del proceso de integración, mientras que la europeización se reflejaría más bien en las adaptaciones institucionales, las condiciones de implementación de las políticas, la movilización de los gobiernos subestatales y de los grupos de intereses, y así sucesivamente. Diversos autores coinciden en señalar que:

- 1) el proceso de integración europea tiene un impacto «diferencial» en los estados miembros tanto en términos de sistema como de políticas;

- 2) dicho impacto puede explicarse a partir del concepto de «encaje adecuado» (*goodness of fit*) o congruencia entre, por una parte, las políticas, las instituciones y los procesos europeos y nacionales y, por otra, los factores de mediatización (*mediating factors*) o variables incluidas que filtran el impacto doméstico de Europa (Cowles *et al.*, 2001; Börzel, 2005: 50).

El desencaje entre los distintos niveles se convierte así en la condición necesaria para el cambio interno. Éste determina el grado de presión adaptativa que la europeización genera para los Estados miembros. Desde esta perspectiva podemos distinguir dos tipos de desencajes relativos, respectivamente, a las políticas y a las instituciones (Börzel, 2005: 50-51). Por una parte, las políticas europeas pueden cuestionar tanto los enfoques, como los objetivos, los estándares y los instrumentos de las políticas internas, provocando desajustes en términos de capacidades o resistencias. Por otra parte, el desencaje institucional se produce cuando la UE afecta a las reglas y los procedimientos internos y a las asunciones colectivas en las que se insertan.

No obstante, algunos autores (Radaelli (2004: 4) han puesto en guardia sobre la noción de «impacto», considerada como demasiado estática y mecanicista, en la medida en que los actores internos pueden utilizar a Europa de forma autónoma, instrumentalizándola incluso como un recurso político sin necesidad de una presión explícita por parte de Bruselas o reapropiándose de las normas y los paradigmas europeos para sus propios fines (Pasquier, 2005). Conviene tener en cuenta que los actores internos son al mismo tiempo los destinatarios, pero también los «usuarios» de la europeización. Asimismo, hay que recordar las posibilidades que el proceso de negociación europeo ofrece a los representantes estatales para introducir excepciones, derogaciones o compensaciones financieras cuando se trata de aplicar una determinada política. En el caso de España, algunos ejemplos serían las excepciones contenidas en la directiva sobre «Grandes plantas de combustión», los frenos a la liberalización de las telecomunicaciones o la creación del Fondo de Cohesión como compensación, a la vez, por el esfuerzo de la convergencia monetaria y la adopción de las decisiones ambientales por mayoría cualificada. En cuanto a la implementación, también conviene recordar el margen de discrecionalidad de que disponen los actores internos a la hora de adaptar las políticas europeas a sus respectivos contextos o la posibilidad

de negociar condiciones más favorables con la Comisión, incluso tras la adopción de una directiva (Méndez, Whislade y Yuill, 2006).

Estas consideraciones enfatizan el carácter interactivo de la europeización y los procesos de adaptación que ésta conlleva. Por otra parte, cuando hablamos de impacto hay que tener en cuenta que éste difiere en función de la modalidad de gobernanza europea aplicada. No es igual el «método comunitario», que asociamos a una armonización normativa, que el «método de coordinación abierta», basado en orientaciones comunes, coordinación horizontal, *benchmarking* y aprendizaje mutuo, o la cooperación en el marco de la PESC. Mientras que en el primer caso la presión adaptativa es vertical y directa, en los demás se trata más bien de procesos de socialización y de intercambio de ideas y experiencias con el objetivo de alcanzar una mayor convergencia (Radaelli y Pasquier, 2007). Por tanto, la europeización es algo más complejo de lo que sugiere el enfoque del encaje o desencaje (*fit/misfit*) (Bulmer, 2007). A este respecto, comparando las transformaciones inducidas por la implementación de las políticas ambientales europeas en Alemania y el Reino Unido, Knill (2001) detecta tres mecanismos de europeización: el cambio institucional necesario para la aplicación de la normativa (integración positiva); el cambio de las estructuras de oportunidad internas (integración negativa); y, por último, el cambio en las ideas y expectativas de los distintos actores.

## Adaptación, mediatización y cambio

La europeización se identifica, pues, con algún tipo de adaptación/transformación de los Estados miembros para adecuarse a los estímulos provenientes de la UE, que algunos actores perciben como una ventana de oportunidad para mejorar sus posiciones en la arena político-institucional de su respectivo Estado. La pugna tradicional entre proteccionistas y librecambistas sería un buen ejemplo. A la hora de conceptualizar el impacto de Europa en los Estados miembros, Börzel (2002b) establece un modelo basado en dos enfoques: la «dependencia de recursos» (*resource dependency*) y la adaptación institucional, inspirados en el neoinstitucionalismo racional y el neoinstitucionalismo históricosociológico. El primero considera a la UE como una nueva estructura de oportunidades que



genera, a la vez, recursos adicionales y constricciones, alterando así la relación de fuerzas entre los actores de los Estados miembros. Éstos siguen la «lógica del consecuencialismo» (March y Olsen, 1998), en el sentido de que maximizan sus preferencias utilizando los recursos disponibles. Este planteamiento conecta, en cierta medida, con el intergubernamentalismo liberal (Moravcsik, 1998), según el cual la europeización beneficia sobre todo a los ejecutivos estatales, debido a su posición preeminente, tanto en el plano interno como en el europeo. Sin embargo, también es cierto que otros actores públicos y privados pueden sacar partido de los cambios y oportunidades que suscita la europeización, siempre y cuando dispongan de las capacidades necesarias (Cowles *et al.*, 2001). Por ejemplo la UE ofrece distintos tipos de recursos a las regiones: medios financieros, derechos de representación, legitimación de las aspiraciones políticas y, por último, incentivos a la capacidad de resolución conjunta de los problemas (Kohler-Koch, 2004). Al mismo tiempo, la adaptación interna se ve influida por el poder de veto o de bloqueo de algunos actores. Según esto, cuanto más repartido esté el poder de veto, mayores serán las dificultades para la adaptación (Börzel, 2005: 53). Sin embargo la UE, además de proporcionar financiación, también es una fuente de reglas, normas prácticas y marcos cognitivos para la actuación, además de un instrumento de socialización y de aprendizaje para los expertos, las administraciones públicas y los actores sociales en general. Estos actores pueden constituir coaliciones con el objetivo de influir sobre el resto de la sociedad y facilitar así la penetración de las ideas y las normas europeas, como en el caso del medio ambiente o de la liberalización del transporte. Fusionando ambos enfoques, Börzel (2002b) califica el impacto interno de Europa como un proceso de dependencia institucional (*institution-dependent process*).

Featherstone (2003: 15) distingue cuatro grandes factores de mediatización frente a la europeización: «La vulnerabilidad económica a las presiones globales y europeas; la capacidad de respuesta político-institucional; la congruencia entre las políticas de la UE y el patrimonio existente de políticas y preferencias nacionales; y, por último, los discursos que influyen en las preferencias respecto a las políticas afectando así a la percepción de vulnerabilidad y capacidad». La combinación de estos factores explicaría, en última instancia, el comportamiento de los Estados miembros. Por su parte, Schmidt (2002) identifica un conjunto de variables explicativas del impacto diferencial de la europeización en las polí-

ticas económicas de los Estados miembros. Se refiere, en concreto, a la sensación de vulnerabilidad, a la capacidad de respuesta político-institucional, al patrimonio de políticas existente, a las preferencias políticas y, por último, al discurso institucional como factores de mediatización. Por supuesto, la dificultad principal consiste en medir los efectos de la europeización en un sistema caracterizado por la interdependencia entre los distintos niveles de gobierno (Bulmer y Lequesne, 2005).

Hasta ahora, la mayoría de los estudios sobre europeización se han centrado en los efectos relativos a la implementación de las políticas europeas. Sin embargo, existe un consenso generalizado sobre el hecho de que ésta afecta simultáneamente, en mayor o menor grado, tanto al sistema político como a la política y a las políticas públicas (Börzel y Risse, 2003: 60), ya que implica diversos tipos cambios: en el sistema institucional (por ejemplo, en las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento, en y entre los niveles de gobierno, las administraciones y los grupos organizados; y en el sistema judicial); en las actitudes y expectativas de los ciudadanos y las élites políticas, en el discurso político y en la competencia entre partidos; y, por último, en los objetivos de las políticas y en los instrumentos de implementación y control (PAC, cohesión, medio ambiente, competencia, etc.). Dicha visión se ve confirmada en varios capítulos de este libro y, en particular, los que se ocupan del sistema político español, el Estado autonómico, las políticas agrícola y de telecomunicaciones, los asuntos de justicia e interior, la UEM o la Estrategia de Lisboa.

Sin duda, la capacidad/voluntad de adaptación se halla condicionada por la existencia o inexistencia de actores internos con poder de veto (partidos, regiones, grupos de intereses) o por factores más estructurales derivados de la cultura política o de los valores sociales dominantes (Börzel, 2002a). Asimismo, la europeización impacta de algún modo en los estilos de gobernanza internos (estatista, corporatista, pluralista, cooperativo o regulativo) (Kohler-Koch, 1999). Con arreglo al institucionalismo sociológico, también puede comportar cambios en los marcos cognitivos y normativos modificando las percepciones y los discursos de los actores políticos y sociales en relación con un determinado problema (degradación del medio ambiente, inmigración ilegal, terrorismo, seguridad y defensa, paro, etc.) (Schmidt y Radaelli, 2004). El cuadro 1 sintetiza la variedad de ámbitos en los que se expresa la europeización.

CUADRO 1  
*Ámbitos de europeización*

---

**Estructuras internas**

1. Estructuras políticas
  - a) Instituciones
  - b) Administraciones públicas
  - c) Relaciones intergubernamentales
  - d) Marco legal
  
2. Estructuras de representación y divisiones
  - a) Partidos políticos
  - b) Grupos de presión
  - c) Estructuras/divisiones sociales

---

**Políticas públicas**

- a) Actores
- b) Problemas
- c) Estilos
- d) Instrumentos
- e) Recursos

---

**Estructuras cognitivas y normativas**

- a) Discurso
  - b) Normas y valores
  - c) Legitimidad política
  - d) Identidades
  - e) Tradiciones estatales (concepciones sobre la gobernanza)
  - f) Paradigmas políticos; marcos y narrativas
- 

FUENTE: Radaelli (2003: 35).

## Medir la europeización

¿Es posible medir la europeización? Hemos visto que el ajuste o adaptación interno no depende sólo de las presiones de la UE (normas, marcos conceptuales o incentivos), los mecanismos de adaptación (imposición,

difusión o competencia) y los efectos de la interacción, sino también de la naturaleza de las respuestas de los Estados miembros en términos de prácticas sedimentadas, preferencias, capacidad y discurso (Schmidt, 2006: 242). Algunos autores han sugerido una escala de respuestas que incluyen la inercia, la resistencia, la absorción, la acomodación o la adaptación y, por último, la transformación (Héritier, 2001; Radaelli, 2003: 37). La inercia se refiere a la ausencia de cambios que, a su vez, se traduce en una mayor presión (procedimientos de infracción). En ocasiones, las resistencias generan incluso reacciones contrarias a los objetivos de las políticas europeas (por ejemplo la liberalización del sector eléctrico en Francia). La absorción, en cambio, sería sinónimo de la congruencia de las estructuras y políticas internas con los objetivos de la Unión Europea. La acomodación consiste en la introducción de las adaptaciones mínimas necesarias para cumplir con las exigencias europeas. Por último, la transformación es el reflejo de cambios sustanciales que afectan tanto a las instituciones, como a los procesos y las políticas internas, así como a los sistemas de valores y la cultura política (Börzel, 2005: 58-59).

Las estrategias de los Estados miembros con respecto a la europeización varían de forma significativa en función de sus preferencias, del nivel de desarrollo y de los medios de actuación disponibles. La estrategia podrá variar en función del área de *policy* y también a lo largo del tiempo, conforme evolucionen las circunstancias económicas y políticas del país. A efectos analíticos, Börzel (2005: 194) distingue tres tipos de estrategias: *pace-setting* (preferencia por políticas que maximizan los beneficios minimizando los costes de implementación), *foot-dragging* (veto o aplazamiento de políticas costosas o exigencia de compensaciones para su implementación) y *fence-setting* (ni apoyo sistemático ni amago de veto, sino construcción de coaliciones tácticas con grupos de países favorables o contrarios en función de cada política).

Con arreglo a ello, y tomando como criterio las preferencias y las capacidades institucionales, los Estados miembros desarrollados tenderían a seguir el primer tipo de estrategia, influyendo decisivamente en la formulación de las políticas. Se trata de «exportar» la política doméstica a escala europea, reduciendo los costos de implementación. En materia ambiental, esta estrategia ha sido seguida, en distintos momentos, por Alemania, Holanda, Dinamarca y, tras su incorporación en 1995, por Austria, Suecia y Finlandia.

Los menos desarrollados, con menor capacidad de influencia, se enmarcarían en la segunda estrategia. La mayor dificultad para éstos se evidencia, a menudo, no tanto en la adaptación de las directivas europeas a la normativa nacional existente, sino en la construcción de las estructuras administrativas, la adopción de la tecnología y procedimientos, así como en la formación de los recursos humanos que permitan la aplicación de la política europea y el seguimiento de su cumplimiento.

Por último, los Estados miembros intermedios, caracterizados por un nivel de regulación medio-alto y una capacidad de actuación media-baja, corresponderían al tercer modelo. Se trata de una estrategia ambigua: los Estados que la adoptan no tienen por objetivo tomar la iniciativa, pero tampoco intentan frenar el proceso. Prefieren tomar una posición neutral o construir alianzas con alguno de los dos otros grupos en función de cada tema.

Al margen de estas formulaciones, la forma más habitual de evaluar la europeización consiste en analizar, a partir de un momento determinado, sus efectos, por ejemplo en términos de cambios organizativos, implementación de la normativa, modificación del discurso político, debate electoral, movilización de intereses o cambios en los sistemas de creencias compartidas.

En suma, de todo lo anterior se desprende que, más que una teoría propiamente dicha, la europeización sigue siendo un problema de análisis, con múltiples ramificaciones y puntos de incertidumbre (Radaelli, 2004). De ahí el interés de poner a prueba su potencial explicativo y sus eventuales limitaciones explorando el caso español.

## Estructura del libro

Los estudios sobre europeización no abundan en España. Entre éstos cabe citar el trabajo de Borrás, Font y Gómez (1998), el estudio comparado España-Alemania de Börzel (2002b) y la obra colectiva *La europeización del sistema político español* (Closa, 2001). En lengua inglesa también cabe citar, entre otros, Closa y Heywood (2004) y Morata (1998). Una fuente importante de datos y reflexiones se encuentra en Piedrafita *et al.* (2006). El presente libro se sitúa en la estela de dichas aportaciones, con algunas coincidencias en cuanto a los temas que, a

buen seguro, permitirán confirmar o desmentir las tendencias y los fenómenos anteriormente observados.

A efectos expositivos, el libro se organiza en tres grandes partes, encabezadas por la contribución de Charles Powell, dedicada a los antecedentes de la adhesión de España, que el autor titula, de forma expresiva, «La larga marcha hacia Europa». El capítulo recorre las principales etapas que marcaron la relación entre España y los procesos que llevaron a la creación y consolidación de las Comunidades Europeas. En particular, Powell analiza la enorme influencia del europeísmo en la transición democrática, «de tal manera que los procesos de democratización y europeización llegaron a percibirse como las dos caras de la misma moneda». Junto a ello destaca, en consonancia con la tradición liberal española, la idea de modernización asociada a Europa o la visión orteguiana de «España como problema y Europa como solución», sobre todo si se tiene en cuenta el complejo colectivo de aislamiento acumulado durante largas décadas. Uno de los aspectos más interesantes de este trabajo se refiere a los avatares del proceso de negociaciones para la entrada de España, abierto en 1979. El análisis pone de relieve el juego de intereses estatales que condicionó dicho proceso, en el que Francia y Alemania tuvieron los papeles más destacados.

Tras esta revisión histórica, la primera parte está dedicada a la incidencia de España en la integración europea e incluye los capítulos de Gemma Mateo y Ana Mar Fernández. El primero se ocupa del papel de España en las cinco Conferencias Intergubernamentales (CIG) de reforma de los tratados celebradas desde su ingreso. El principal objetivo consiste en poner a prueba las tesis del intergubernamentalismo liberal, según el cual los resultados de esta política constitutiva responden a los intereses y las preferencias de los tres grandes Estados miembros (Alemania, Francia y Gran Bretaña) y sólo marginalmente a los de los Estados medianos y pequeños, entre los que se incluye España. Para ello, la autora toma como puntos de referencia los cuatro grandes ejes defendidos por España desde su adhesión a mediados de los años ochenta: la regulación del derecho de asilo, el estatus especial para las regiones ultraperiféricas, la cohesión económica y social y el reconocimiento de la condición de «Estado grande» en el Consejo de Ministros.

Ana Mar Fernández estudia los tres semestres españoles de Presidencia de la UE correspondientes, respectivamente, a 1989, 1995 y 2002. Tras dibujar las características esenciales que, según la literatura especia-

lizada, definen una Presidencia europea, la autora evalúa hasta qué punto España ha sido capaz de armonizar sus propios intereses con los del conjunto de la Unión. El objetivo consiste en analizar el impacto de los semestres presidenciales en España desde el punto de vista de la socialización y adaptación de ésta al interés comunitario y de averiguar, al mismo tiempo, en qué se ha traducido la influencia española en la definición de la agenda europea. La visión cronológica de las presidencias y de sus respectivos contextos permite comprobar tanto el grado de continuidad y cambio de las posiciones españolas, como la interacción entre el proceso de integración europea y la evolución de las prioridades españolas.

La segunda parte del libro aborda el fenómeno de la europeización de España desde la perspectiva de sus efectos en cuatro ámbitos relevantes: las instituciones centrales (Javier Arregui), el Estado autonómico (Francesc Morata), las elecciones europeas y los partidos políticos (Cesáreo Rodríguez-Aguilera) y, por último, la opinión pública (Juan Díez Medrano).

Con respecto al primer tema, la pregunta de análisis se refiere a los efectos de la pertenencia a la UE en la evolución del sistema institucional del Estado. Arregui parte de la premisa según la cual «el proceso de europeización actúa como variable explicativa de los posibles cambios, transformaciones o procesos de adaptación institucional». Sin embargo, también reconoce la dificultad de aislar el *efecto UE* de otros procesos endógenos, como la consolidación democrática o la descentralización política, o exógenos, como la globalización. Sobre esta base, el capítulo se adentra en cuatro dimensiones institucionales sujetas a europeización: la formulación e implementación de políticas; la reorganización e innovación institucional; la introducción de nuevas normas y principios en el sistema judicial español y, finalmente, la redefinición de las relaciones ejecutivo-legislativo.

El capítulo de Morata estudia la europeización del Estado autonómico desde una perspectiva neoinstitucionalista. Habida cuenta de sus características institucionales, el ingreso en la UE, al igual que en otros Estados miembros compuestos, ha generado cambios en la distribución territorial del poder político en detrimento de las comunidades autónomas. La hipótesis principal es el que el proceso de adaptación a dichos cambios ha estado mediatizado tanto por las instituciones formales e informales internas (sistema constitucional, relaciones intergubernamentales, cultura política, sistema electoral), como por las nuevas oportuni-

des resultantes del proceso de integración europea. A continuación, el capítulo analiza cuatro expresiones de la europeización: la participación de las comunidades autónomas en las decisiones europeas a través del Estado, con especial atención al acuerdo de diciembre de 2004; las previsiones del nuevo Estatuto de Cataluña con respecto a las relaciones con la UE; el reconocimiento por la UE, a instancias del gobierno español, de las lenguas distintas del castellano; y, por último, la movilización autonómica en Europa.

A medida que el Parlamento Europeo iba incrementando su poder de influencia en la gobernanza europea, los estudios sobre europeización han ido prestando una atención creciente a los procesos políticos internos derivados del desarrollo de institución (Ladrech, 2002; Mair, 2007). Rodríguez-Aguilera aborda el tema de las elecciones europeas en España con el objetivo de comprobar si presentan o no elementos diferenciadores de europeización respecto a los demás Estados miembros. El análisis incluye, además de las cinco consultas celebradas hasta la fecha, el referéndum de febrero de 2005 sobre el Tratado Constitucional. Lo que le lleva a examinar las posiciones de los partidos españoles con objeto de interpretar las causas de lo que denomina «la progresiva diferenciación de actitudes desde los años noventa» a partir del consenso inicial de los ochenta. El tercer objetivo consiste de evaluar incidencia de la integración europea en los partidos desde el punto de vista organizativo, así como de las oportunidades y los condicionamientos derivados de la arena electoral europea.

Existen pocas referencias en la literatura especializada a las conexiones entre opinión pública y europeización. El capítulo de Díez Medrano se centra en las actitudes de la opinión pública española frente a la integración europea. Partiendo de la constatación del apoyo tradicional de la ciudadanía española a Europa, incluso mucho antes de la adhesión, se analiza detenidamente la evolución de dicho apoyo desde 1986, un aspecto muy poco explorado hasta ahora. El autor examina tres aspectos interrelacionados, asimilables a otras tantas formas de europeización: los condicionantes cognitivos de las actitudes ante la UE y el proceso de integración a partir de las fuentes de información y el papel de los medios de comunicación; las actitudes propiamente dichas como representación social de la UE; y, por último, el impacto de la UE sobre las experiencias de los españoles. Resultan especialmente destacables la obsesión de los españoles por el «prestigio internacional» de España y la percepción de la «escasa influencia» que el país ejerce en las decisiones europeas.



La tercera parte se estructura a partir de siete políticas públicas de características y alcances muy variados: cinco de ámbito interno (la política agrícola común, la política de telecomunicaciones, los asuntos de justicia e interior, la Unión Económica y Monetaria, y la Estrategia de Lisboa) y dos de proyección externa (la política exterior y de seguridad común y la política euromediterránea),

La política agrícola común, a menudo citada como ejemplo del «método comunitario», es una de las expresiones paradigmáticas del proceso de integración europea. Sin embargo, también es una política en proceso de transformación cuyos efectos son muy relevantes para España. El capítulo de Ricard Ramon examina la evolución de la PAC desde 1986, con especial atención a las reformas que se han sucedido a partir de los años noventa y al papel que España ha desempeñado en éstas. A continuación, analiza los impactos más relevantes, tanto financieros como estructurales, de la política en la agricultura española. A partir de aquí, el autor pone de relieve las adaptaciones institucionales que se han producido para hacer frente a las exigencias de la política con el objetivo de determinar en qué medida han afectado a las relaciones intergubernamentales del Estado de las Autonomías y, con ello, al papel de las comunidades autónomas en la formulación y la implementación de la PAC.

La política comunitaria de telecomunicaciones contiene una doble dimensión: económica, derivada del protagonismo que ejercen las grandes empresas transnacionales, pero también política y social, en la medida en que afecta a los derechos de los ciudadanos. Esto le confiere un carácter eminentemente complejo. En su contribución, Jordana y Sancho se refieren a dicha política como «un ejemplo claro del intento de generar un proceso de integración política por las instituciones europeas», un intento que la Comisión ha afrontado con grandes dificultades. El capítulo analiza el proceso de liberalización del sector a escala europea, poniendo al descubierto los límites más importantes de la política. A continuación, pasa revista a sus repercusiones en el caso español a partir del comportamiento de los actores, el impacto sobre la competencia y el discurso legitimador. Por último, los autores debaten los argumentos relativos a la articulación del mercado español de las telecomunicaciones en el marco europeo.

Como es sabido, el Tratado de Maastricht procedió a institucionalizar la cooperación en los asuntos de justicia e interior, dos ámbitos que afectan de pleno a la soberanía estatal, mediante la creación de un pilar

intergubernamental que, con el tiempo, se ha ido comunitarizando en gran medida. Leticia Delgado evalúa la evolución de dichos ámbitos en el contexto del proceso de integración tomando como referencia dos políticas muy sensibles para España: la inmigración y la lucha antiterrorista. A este respecto, además del fenómeno terrorista, conviene no olvidar la condición de frontera externa del territorio español. El capítulo explora, a la vez, las oportunidades que se han derivado para España y los distintos tipos de impactos internos. A los efectos de este libro, resulta importante comprobar hasta qué punto España ha podido influir en la formulación de ambas políticas y qué traducción han tenido en el discurso ideológico y el debate político interno.

Pocos habrían apostado, a principios de los años noventa, a favor de la posibilidad de que España formara parte del primer grupo de países del euro. En este sentido, como subraya Bacaria en el capítulo dedicado a España y la UEM, cabe hablar del éxito de las políticas económicas puestas en marcha por los gobiernos de Felipe González y, más tarde, de Aznar para ajustarse a los criterios de convergencia monetaria fijados en Maastricht. La europeización se tradujo en un enorme esfuerzo de disciplina financiera y monetaria, un impulso a la liberalización y unos costes sociales nada despreciables. A ello cabe añadir un cambio de mentalidad en un país tradicionalmente proteccionista. Sin embargo, lo más relevante para el autor es que, con el euro, España «se integra mucho más en Europa», cambiando «definitivamente su relación económica con el resto del mundo». Para analizar el impacto de la participación de España en la UEM, el capítulo repasa la trayectoria seguida desde 1986, centrándose en el entrada de la peseta en el Sistema Monetario Europeo, la evolución de la política económica española hasta el euro, la transformación del Banco de España y, por último, los efectos del euro en la economía y la sociedad españolas.

En pleno auge del proceso de globalización, el Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, fijó el objetivo de conseguir, en 2010, «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer de manera sostenible con más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión liberal». Para conseguir dicho objetivo se puso en marcha una agenda o estrategia dirigida a promover las reformas estructurales necesarias. También se decidió que la aplicación de la Agenda de Lisboa no se haría a través de normas comunitarias, como el Mercado Único de 1992, sino de un nuevo «método abierto de coordina-

ción» consistente en orientaciones comunes, desprovistas de carácter vinculante, indicadores del grado de cumplimiento de los planes nacionales establecidos por los Estados miembros y una supervisión y evaluación periódicas como instrumento de aprendizaje mutuo. Un enfoque que cabría calificar de «gobernanza débil». El capítulo de Yaniz y De Lecea analiza, en primer lugar, las condiciones de puesta en marcha de la Agenda de Lisboa y los motivos que llevaron a su revisión, en 2005. A continuación explica la influencia del gobierno español en su gestación, así como el alcance de las respuestas internas mediante el PNR.

Los dos últimos capítulos del libro se refieren a la interacción entre España y la UE en los ámbitos de la PESC y del Mediterráneo. En el primer caso, Esther Barbé no duda en afirmar que «la pertenencia de España a la Unión ha sido determinante para la formulación de la política exterior de la España democrática». El capítulo combina el doble enfoque de la europeización: desde arriba y desde abajo. En el primer caso, se trata de evaluar el grado de convergencia de los intereses españoles y europeos, la incidencia de la identidad exterior europea en la formulación de las preferencias españolas y los impactos organizativos en el aparato diplomático español. En el segundo, las preguntas se orientan hacia aspectos igualmente relevantes, como la incidencia de España en la formación de la citada identidad, la capacidad de transferencia de los problemas internos a la agenda exterior europea o las posiciones institucionales defendidas en las distintas CIG.

En cuanto a la política euromediterránea, Josep M. Jordán pone de manifiesto la relevancia económica, pero también política y social, para España del proceso de asociación iniciado en Barcelona, en 1995. Si bien es cierto que dicho proceso ofrece, en principio, grandes oportunidades para España, los hechos también demuestran limitaciones importantes, atribuibles tanto a la UE como a sus socios mediterráneos. El capítulo aborda esta problemática examinando la evolución de la política desde 1986 y el papel desempeñado por los gobiernos socialista y popular en su progresiva configuración, sobre todo con ocasión de las Conferencias euromediterráneas de Barcelona (1995 y 2005) y Valencia (2002). En segundo lugar, se evalúan los efectos más destacados, en particular respecto al desarrollo de las relaciones económicas de los países de la cuenca sur con España. Los temas agrarios y las inversiones financieras son objeto de especial atención a este respecto. El capítulo concluye con algunas consideraciones acerca de las conexiones entre la es-

trategia de asociación euromediterránea y la nueva política europea de vecindad.

Las conclusiones de este volumen resumen las distintas aportaciones en clave analítica y tratan de aportar elementos de reflexión al debate general sobre el proceso de europeización y España, abriendo algunos interrogantes de cara a futuras investigaciones.

## Bibliografía

- Borrás, S., N. Font y N. Gómez (1998), «The Europeization of National Policies in Comparison: Spain as a case study», *South European Society and Politics*, vol. 3, n.º 2, pp. 23-44.
- Börzel, T. (1999), «Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain», *Journal of Common Market Studies*, n.º 37, pp. 222-250.
- (2001), «Europeanization and Territorial Institutional Change: Toward Cooperative Regionalism», en M. Cowles *et al.* (2001), pp. 137-158.
- (2002a), «Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Siting: Member State Responses to Europeanization», *Journal of Common Market Studies*, n.º 40, pp. 193-214.
- (2002b), *States and Regions in The European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (2003), *Environmental Leaders and Laggards in the European Union: Why There is (not) a Southern Problem*, Ashgate, Londres.
- (2005), «Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States», en S. Bulmer y C. Lequesne, eds., *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, pp. 45-69.
- Börzel, T. y T. Risse (2000), «When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change», *EUI Working Paper*, n.º 2000/56, European University, Florencia.
- y — (2003), «Conceptualising the Domestic Impact of Europe», en K. Featherstone y C. Radaelli, *The Politics of Europeanisation*, Oxford University Press, Oxford, pp. 57-79.
- Bulmer, S. (2007), «Theorizing Europeanization», en P. Graziano y P. Vinck, eds., *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 46-58.
- Bulmer, S. y M. Burch (2000), «The Europeanization of central government: The UK and Germany in historical institutionalist perspective», en G. Sch-

- neider y M. Aspinwall, eds., *The rules of integration: Institutional approaches to the study of Europe*, Manchester University Press, Manchester, pp. 861-890.
- Bulmer, S. y C. Lequesne, eds. (2005), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Bulmer, S. y C. Radaelli (2005), «The Europeanization of public policy?», en S. Bulmer y C. Lesquene, eds., *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, pp. 338-359.
- Caporaso, J. (2007), «The Three Worlds of Regional Integration Theory», en P. Graziano y P. Vinck, eds., *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 23-34.
- Caporaso, J. y J. Jupille (2001), «The Europeanization of Gender Equality Policy and Domestic Structural Change», en M. G. Cowles (2001).
- Closa, C., ed. (2001), *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid.
- Closa, C. y P. M. Heywood (2004), *Spain and the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Comisión Europea (2007), *IV Informe sobre la Cohesión Económica y Social*.
- Cowles, M., J. Caporaso y T. Risse (2001), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York.
- Dür, A. y G. Mateo (2004), «¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea», *Working Paper*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- Featherstone, K. (2003), «Introduction: In the name of Europe», en K. Featherstone y C. Radaelli, eds., *The Politics of Europeanisation*, Oxford University Press, Oxford, pp. 3-26.
- Featherstone, K. y C. Radaelli, eds. (2003), *The Politics of Europeanisation*, Oxford University Press, Oxford.
- Graziano, P. y P. Vinck, eds. (2007), *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Héritier, A. (2001), «Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking», en A. Héritier *et al.*, *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Rowman and Littlefield, Boulder, pp. 1-21.
- Knill, C. (2001), *The Europeanisation of National Administrations*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kohler-Koch, B. (1999), «The Evolution and Transformation of European Governance», en B. Kohler-Koch y R. Eising, eds., *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, Londres.
- (2004), «Gobernanza interactiva: las regiones en la red de la política

- europaea», en F. Morata, ed., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 121-157.
- Ladrech, R. (2002), «Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis», *Party Politics*, 8 (4), pp. 389-403.
- Mair, P. (2007), «Political Parties and Party Systems», en P. Graciano y M. P. Vink, eds. (2007), pp. 154-166.
- March, J. y J. Olsen (1998), «The Institutional Dynamics of International Political Orders», *International Organization*, n.º 52, 4, pp. 943-969.
- Mateo, G. (2004), «Un análisis institucional de las Conferencias Intergubernamentales en la Unión Europea: de Amsterdam a Niza», tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Méndez, C., F. Whislade y D. Yuill (2006), «Conditioning and Fine-Tuning Europeanization: Negotiating Regional Policy Maps under the EU's Competition and Cohesion Policies», *Journal of Common Market Studies*, n.º 3, pp. 581-605.
- Morata, F. (1998), «Spain: Modernization through Integration», en K. Hanf y B. Soetendorp, eds., *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*, Longman, Londres, pp. 100-115.
- (2000), «Introducción. Gobernación europea y políticas públicas», en F. Morata, ed., *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona.
- (2004), «Gobernanza multinivel y regiones», en F. Morata, ed., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 159-188.
- Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, UCL Press, Londres.
- Olsen (2002), «The Many Faces of Europeanization», *Journal of Common Market Studies*, n.º 2, pp. 921-952.
- Pasquier, R. (2005), «Cognitive Europeanisation and Territorial Effects of Multi-level Policy Transfer: The Case of Local Development in French and Spanish Regions», *Regional and Federal Studies*, n.º 4, pp. 295-310.
- Piedrafita, S., F. Steinberg y J. I. Torreblanca (2006), *20 años de España en la UE (1986-2006)*, Real Instituto Elcano y Parlamento Europeo, Madrid.
- Radaelli, C. (2003), «The Europeanisation of Public Policy», en K. Featherstone y C. Radaelli (2003), pp. 27-56.
- (2004), «Europeanisation: Solution or Problem», *European Integration On Line Papers*, n.º 16.
- Radaelli, C. y R. Pasquier (2007), «Conceptual Issues», en P. Graziano y P. Vinck, eds. (2007), pp. 35-45.
- Schmidt, V. (2002), «Europeanization and the Mechanics of Policy Adjustment», *Journal of European Public Policy*, n.º 6, pp. 894-912.
- (2006), *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford.

- Schmidt, V. y C. Radaelli, eds. (2004), «Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues», *West European Politics*, vol. 27, n.º 2, pp. 183-210.
- Wallace, H. (2005), «An Institutional Anatomy and Five Policy Moves», en H. Wallace, W. Wallace y A. Pollack, eds., *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 5.<sup>a</sup> ed., pp. 49-90.





---

# 1. La larga marcha hacia Europa: España y la Comunidad Europea (1957-1986)

*Charles T. Powell*

## Introducción: el legado de la Segunda Guerra Mundial

Dados los orígenes y objetivos fundacionales del proyecto de integración europeo, las relaciones entre la España del general Franco y las instituciones que al principio lo encarnaron difícilmente podían haber sido fáciles o amistosas. Las Comunidades Europeas que fueron surgiendo a mediados del siglo pasado pretendían ante todo superar las circunstancias y consecuencias del período de entreguerras, y muchos veían el régimen español como un superviviente anacrónico de una época felizmente superada.

Ciertamente, el estallido de la guerra fría permitió al régimen franquista adaptarse a un entorno europeo e internacional hostil mejor de lo esperado, aunque ello no impidió que, junto con Finlandia, fuese el único país de Europa occidental en ser excluido del Plan Marshall y, por extensión, de las organizaciones surgidas al calor de la política norteamericana de reconstrucción del continente, entre ellas la Organización Europea de Cooperación Económica, creada en 1948. Evidentemente, un régimen como el español no podía tener cabida en el Consejo de Europa, órgano intergubernamental pero eminentemente político fundado en 1949, como tampoco lo tuvo en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la gran alianza defensiva occidental surgida ese mismo año. En suma, la exclusión de la España franquista del incipiente proceso de integración europeo, fenómeno que se desarrolló inicialmente bajo el paraguas defensivo y económico norteamericano, se produjo a insistencia de las propias democracias europeas, que la condenaron así a una extrema dependencia de Estados Unidos.

La intensidad del rechazo político suscitado por el régimen de Franco entre las democracias europeas pudiera llevar a pensar que ésta también se trasladó al terreno económico. Sin embargo, debe subrayarse que ninguna de ellas se negó a comerciar con España, hasta tal punto que en 1948 Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia (que reabrió su frontera ese año) ya eran los principales receptores de productos españoles, sobre todo agrícolas, restableciéndose la situación existente antes de la guerra civil. Esto es atribuible tanto al peso de unos lazos comerciales urdidos a lo largo de muchas décadas, como a la creencia, ampliamente compartida en Europa, de que el bloqueo económico dañaría más a la población española que al régimen al que se pretendía hostigar, hasta el punto de llegar a resultar contraproducente. Como afirmaría con notable pragmatismo el ministro de Asuntos Exteriores francés, Georges Bidault, en un debate celebrado en la Asamblea Nacional francesa sobre la «cuestión española»: «il n'y a pas d'oranges fascistes; il n'y a que des oranges» (Martínez Lillo, 1989: 145-147). En suma, a pesar de sus escasas simpatías por el régimen de Franco, a lo largo de la década de los cincuenta las democracias europeas estrecharon gradualmente sus lazos comerciales y económicos con España.

En vista de la hostilidad política de sus principales socios comerciales europeos, Franco buscó su reinserción diplomática en el nuevo orden internacional de posguerra a través de Estados Unidos. Desde finales de 1946, los estrategas del Pentágono transmitieron al Departamento de Estado la idea de que una España bien dispuesta hacia Washington podría ser de gran utilidad en caso de un nuevo conflicto internacional, interés que aumentó tras el bloqueo de Berlín de 1948 y se vio confirmado por el inicio de la guerra de Corea en 1950. Gracias a un creciente apoyo norteamericano, en noviembre de ese año la ONU revocó las sanciones contra Franco de 1946 (con la abstención de Francia y Gran Bretaña), abriendo el camino tanto al retorno de los embajadores a Madrid como al ingreso de España en la Organización Mundial de la Salud (en 1951), la UNESCO (en 1952) y la Organización Internacional del Trabajo (en 1953). Este acercamiento bilateral hispano-norteamericano, que se plasmó en importantes créditos y ayudas gubernamentales a partir de 1950, daría finalmente lugar a la firma de los acuerdos de septiembre de 1953, mediante los cuales Madrid concedió a Washington el uso de cuatro bases aéreas y navales en territorio español a cambio de ayuda militar y económica.

Si bien la asistencia económica recibida por España gracias a dichos acuerdos fue muy inferior a la otorgada por Washington a los beneficiarios del Plan Marshall, su valor político y geoestratégico fue muy superior, ya que supuso el anclaje de España en el bloque occidental. Así pues, transcurrida menos de una década desde el final de una guerra mundial en la que Franco se había alineado con las potencias derrotadas, gracias a la guerra fría España pudo comenzar a superar el aislamiento al que parecía estar condenada. A otro nivel, también contribuyó a ello, de forma muy notable, el Concordato firmado con el Vaticano en agosto de 1953. Sin embargo, los acuerdos de 1953 con Estados Unidos también tuvieron consecuencias un tanto perversas para la relación de España con la Europa democrática, ya que ésta pudo beneficiarse de la contribución española a la defensa occidental (por modesta que fuese, que no lo fue tanto) sin tener que otorgarle nada a cambio. En otras palabras, a pesar de ser una potencia eminentemente europea, España se adhirió al bloque occidental a través de Estados Unidos, como si su historia y su geografía nada tuviesen en común con los países de su entorno. Paradójicamente, y debido ante todo al carácter autoritario del régimen, esto tampoco se tradujo en unas relaciones especialmente estrechas entre norteamericanos y españoles. En suma, todo ello no hizo sino fomentar cierta sensación de aislamiento y de exclusión del entorno europeo occidental al que tradicionalmente se había vinculado España, fenómeno que debe tenerse muy en cuenta a la hora de analizar el europeísmo español de los años setenta y ochenta del siglo pasado.

## Del inicio de la integración europea a la muerte de Franco

Por los motivos antes aducidos, España no fue invitada a participar en las primeras fases del proceso de integración europeo.<sup>1</sup> En 1951, la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) apenas tuvo impacto en España debido a la todavía escasa importancia de estos sectores en la economía nacional. En cambio, el gobierno de Madrid sí fue invitado a participar en las conversaciones sobre la creación de un mercado agrícola europeo (o «Pool Verde») culminadas en 1953, hasta que dicha iniciativa fue absorbida por la OECE, lo cual obligó al ejecutivo a negociar su ingreso en el comité agrícola de este organismo, algo que no

logró hasta 1955. Evidentemente, España tampoco fue invitada a participar en las negociaciones que llevaron a la firma de los Tratados de Roma en 1957, y que dieron lugar al nacimiento del Euratom y de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, a pesar de estas dificultades, hacia 1957 los seis países fundadores de la Comunidad compraban el 30% de las exportaciones españolas y vendían a España el 23% de sus importaciones.

Debido al aislamiento del régimen de Franco, el año 1957 se recuerda más en España por la llegada al poder del gobierno que habría de protagonizar uno de los giros económicos más importantes de la historia del país que por la firma de los Tratados de Roma. Sin embargo, ambos acontecimientos guardan cierta relación entre sí. Si el régimen decidió modificar su política económica, ello se debió a la constatación de que la autarquía sólo podía conducir a un desastre económico de consecuencias sociales y políticas imprevisibles, fracaso que se debería en parte a la exclusión de España del incipiente proceso de integración europea. Más concretamente, la exclusión de España de la OECE le había privado de la posibilidad de beneficiarse de la Unión Europea de Pagos, creada en 1950, perpetuándose así la no convertibilidad de la peseta, con el consiguiente perjuicio para el comercio exterior español. Por ello, el Plan de Estabilización y Liberalización de 1959 no hubiese sido posible sin el ingreso de España en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (1958) y en la propia OECE (1959), cuyos expertos y fondos contribuyeron a diseñarlo y financiarlo. En suma, el Plan de Estabilización consolidó el proceso de occidentalización de España iniciado con los acuerdos de 1953 firmados con Washington, si bien en este caso las medidas adoptadas facilitaron también una creciente europeización de la economía española, que a medio y largo plazo iría en detrimento de los lazos comerciales con Estados Unidos.<sup>2</sup>

Aunque inicialmente fue recibido con cierto escepticismo, y a pesar de que nadie vaticinó entonces el grado de integración económica y política a que daría lugar, el nacimiento de la Comunidad obligó al gobierno de Madrid a mejorar sus relaciones bilaterales con las grandes potencias europeas, ante el temor a quedar permanentemente excluido del proceso que se anunciaba. En el caso de Francia, los esfuerzos del régimen por acercarse a París dieron fruto a finales de la década de los cincuenta, gracias en no poca medida a la colaboración de ambos países en el norte de África con el objeto de frenar las ambiciones de Marruecos.

Así lo testifican tanto el acuerdo comercial de 1957 y la decisión de Francia de levantar las restricciones sobre la venta de material bélico en 1958, como la reunión del ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Castiella, con el general Charles de Gaulle en París en septiembre de 1959 y con Maurice Couve de Murville el mes siguiente, con ocasión del trescientos aniversario del Tratado de los Pirineos. En suma, España parecía tener cabida en el proyecto gaullista de una «Europa de las Patrias», sin estructuras supranacionales y bajo el liderazgo de una Francia poderosa, y el régimen franquista procuró aprovecharse de ello. De forma paralela, Madrid también hizo lo posible por ganarse la confianza de la República Federal de Alemania, que por aquel entonces procuraba reafirmar su soberanía en el ámbito político y defensivo. El último obstáculo a unas buenas relaciones bilaterales heredado de la guerra mundial se resolvió en 1958, al acordarse la devolución o compensación por los bienes alemanes retenidos en España desde 1945, como demostró la firma de un importante acuerdo comercial ese mismo año. Castiella visitó Bonn en 1959 y el mítico Ludwig Erhard, ministro de Economía y padre del milagro económico alemán, no tuvo reparos en devolver la visita en mayo de 1961. Algo parecido sucedió en relación con el Reino Unido, que mantuvo desde el primer momento una actitud reticente hacia la integración europea. La sustitución del laborista Anthony Eden por el conservador Harold Macmillan permitió incluso el intercambio de visitas entre ministros de Asuntos Exteriores en 1960-1961, si bien el contencioso gibraltareño frustró las perspectivas de un acercamiento más profundo. En cambio, poco pudo hacer el régimen franquista por congraciarse con las autoridades italianas, que mantuvieron intacta su animadversión por él, ni con las de los países del Benelux, que se mostraron igualmente inflexibles.

El nacimiento de la Comunidad en 1957 fue recibido por el régimen español con una mezcla de escepticismo y aprensión. Esto dio lugar a un interesante debate en el seno de la Administración sobre los límites y posibilidades de la integración de un régimen autoritario como el de Franco en un entorno europeo cada vez más integrado, que se vio complicado por la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) en 1959. La Comunidad resultaba atractiva en la medida en que aglutinaba a los principales socios comerciales europeos de España (salvo el Reino Unido), pero tenía una orientación democrática incompatible con el franquismo. En cambio, como zona de libre comercio, la EFTA podía ser me-

nos exigente en términos políticos (así parecía demostrarlo la presencia de Portugal), pero resultaba menos atractiva en su dimensión estrictamente económica. Durante muchos meses las autoridades españolas albergaron la esperanza de que la rivalidad entre los Seis (CEE) y los Siete (EFTA) se diluyera en una gran asociación de libre comercio organizada en torno a la antigua OECE, evitándoles así el mal trago de tener que optar entre una de ellas. Sin embargo, el debate quedó zanjado a finales de 1961 tras la solicitud de adhesión a la Comunidad del Reino Unido (que entonces le compraba a España el 16% de sus exportaciones, principalmente agrícolas, frente al 15% de Alemania y el 9% de Francia), a las que siguieron las de Irlanda, Dinamarca y Noruega, lo cual pareció confirmar el menor atractivo de la EFTA. Por otro lado, existían motivos para temer que la incipiente Política Agrícola Común (PAC) de la Comunidad, que nacería en 1962, tendría un impacto adverso sobre las exportaciones españolas de frutas y legumbres a los Seis. Las medidas aprobadas en Bruselas en relación con terceros países y la firma de un acuerdo de asociación con Grecia en julio de 1961, así como la apertura de negociaciones con otros estados mediterráneos, no hicieron sino confirmar la sospecha de que España no tendría más opción que emularles.

Como es sabido, Franco y su álgido ego, el almirante Luis Carrero Blanco, contemplaban con sumo recelo a la Comunidad y no deseaban que el régimen padeciera la humillación de verse rechazado, pero los tecnócratas que habían diseñado el Plan de Estabilización lograron convencerles de que, dado el carácter estrictamente intergubernamental de la «Europa de las Patrias» auspiciada por De Gaulle y el apoyo manifestado por Francia y Alemania, España debía aspirar a «una asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración», como rezaba la solicitud finalmente presentada por Castiella en febrero de 1962. En realidad, la esperanza de una rápida asociación carecía por completo de fundamento, pero el temor a la exclusión del proceso de integración en curso empujó al gobierno a optar por una vía que el régimen sería incapaz de recorrer. En respuesta a la solicitud española, la Comisión Política de la Asamblea Parlamentaria de la Comunidad aprobó una resolución basada en el llamado Informe Birkelbach, según la cual «los estados cuyos gobiernos no tienen una legislación democrática y cuyos pueblos no participan en las decisiones del gobierno, ni directamente ni por representantes elegidos libremente, no pueden pretender ser admitidos en el círculo de los pueblos que constituyen las Comunidades Europeas» (Mo-

reno Juste, 1998: 39). Así pues, la petición de Castiella fue la que indujo a dicha institución europea a explicitar algo que hasta entonces había sido un sobreentendido un tanto ambiguo. Si bien la censura evitó que la opinión pública española tuviera conocimiento cabal del veto político al ingreso de España en la Comunidad que ello supuso, la solicitud también permitió a la oposición antifranquista utilizar dicho veto a partir de entonces —como pudo constatarse en el llamado «contubernio de Munich» del verano de 1962— para fustigar al régimen por su manifiesta incompatibilidad con la Europa democrática.

Por otro lado, de acuerdo con el Informe Birkelbach, la asociación debía contemplarse para países cuyo nivel de desarrollo económico y político no les permitiera aspirar a la plena adhesión, pero solamente si se mostraban capaces de evolucionar hacia una mayor similitud con los Estados miembros. En la medida en que la asociación era vista como la antesala de la adhesión, la solicitud de Castiella vino a legitimar la fiscalización de la vida política española por parte de las instituciones de la Comunidad, y muy especialmente de su Asamblea Parlamentaria, lo cual no haría sino poner de manifiesto una y otra vez la incapacidad del régimen de evolucionar en sentido democrático. Esto posiblemente tuviera un impacto sobre la opinión pública española menor del que se ha pretendido, pero sin duda contribuyó a perpetuar la vigencia del veto político de 1962 hasta la celebración de las primeras elecciones democráticas de 1977. En suma, en 1962 el régimen se tendió a sí mismo una suerte de «trampa europea», al fijarse un objetivo inalcanzable e invitar a las democracias de la Comunidad a fiscalizar permanentemente el desarrollo político del país.

La ausencia casi absoluta de referencias al caso español en la literatura sobre la integración europea en la década de los sesenta debería servir para recordarnos que, más allá de la incompatibilidad política del régimen de Franco con la Europa de los Seis, lo que realmente determinó la respuesta de ésta a la solicitud de Castiella fue la profunda crisis por la que entonces atravesaba el proyecto europeo. El veto de De Gaulle a la candidatura británica en enero de 1963 paralizó todas las demás, a pesar de que en un Consejo de Ministros previo solamente Bélgica se había opuesto frontalmente a considerar la solicitud española. España intentó aprovechar el interés de París por vincularla a un incipiente eje franco-alemán, pero la resistencia de Bonn a romper con Washington y la sustitución del canciller Konrad Adenauer por Erhard a finales de 1963

dejó en una situación precaria a De Gaulle. En vista de ello, en febrero de 1964 el gobierno español optó por recordar al Consejo de Ministros de la Comunidad que su carta de 1962 todavía no había tenido respuesta, ante lo cual Bruselas aceptó entablar conversaciones para «examinar los problemas económicos que plantea a España el desarrollo de la CEE y buscar las soluciones apropiadas», descartándose definitivamente la vía de la asociación.

Si la solicitud de 1962 se vio afectada por la cuestión británica, los contactos iniciados en 1964 toparon con los esfuerzos franceses por institucionalizar la PAC antes de la adhesión del Reino Unido y la posterior «crisis de la silla vacía» de julio de 1965, resuelta en enero de 1966 mediante el llamado «compromiso de Luxemburgo». Superados estos escollos, finalmente en julio de 1967 Bruselas ofreció a España la posibilidad de negociar un mero Acuerdo Preferencial, opción políticamente neutra que ganó adeptos en la Comunidad tras el golpe de los coroneles en Grecia ese mismo año, y que dio lugar a la primera suspensión de un acuerdo de asociación por motivos políticos.

Si bien el rango político del Acuerdo finalmente aprobado en junio de 1970 era inferior a los acuerdos de asociación firmados por Bruselas con Marruecos y Túnez, en términos económicos tuvo sin duda consecuencias muy importantes. El acuerdo preveía una nada desdeñable reducción de aranceles por parte comunitaria que facilitó enormemente la exportación de productos españoles, mientras que por parte de España la reducción arancelaria fue lo suficientemente cauta como para no perturbar en exceso el mercado nacional. (En el ámbito industrial, la rebaja arancelaria media de la Comunidad fue del 63% frente al 25% de España, motivo por el cual algunos autores han lamentado que la economía española siguiera estando excesivamente protegida de la competencia exterior.) Todo ello se tradujo en un notable aumento de las exportaciones, sobre todo de productos industriales, sin conllevar un incremento similar en las importaciones.

Se debiese o no al impacto del Acuerdo Preferencial, lo cierto es que en la década de los setenta se quebró la sorprendente continuidad que hasta entonces había caracterizado a los intercambios comerciales entre España y el resto de la Europa occidental. Desde la segunda posguerra mundial, las importaciones españolas provenientes de estos países se habían mantenido constantes en torno al 35% del total, mientras que las exportaciones oscilaron en torno al 45%, siendo los mercados europeos



más importantes como clientes que como proveedores. Aun a riesgo de simplificar, también puede afirmarse que durante esta larga etapa España había exportado más a los países del norte de Europa, sobre todo productos agrícolas, y les compraba bienes manufacturados e industriales. Todavía en 1965, los productos agrícolas representaban el 60% de las exportaciones españolas a Alemania, y el 55% de las destinadas a Francia. Sin embargo, a partir de 1970 fue disminuyendo el valor de las exportaciones agrícolas y aumentando el de los productos industriales, que lograron hacerse un hueco en los mercados de la Europa meridional. Así pues, a medida que fue avanzando la década de los setenta, Francia pasó a convertirse en el principal comprador de productos españoles, superando al Reino Unido en 1969 y a Alemania en 1972. No parece que esto pueda atribuirse exclusivamente al Acuerdo de 1970, sino más bien a una determinada saturación de los mercados del norte de Europa, así como a la creciente competitividad de nuevos exportadores meridionales. Sea como fuere, el Acuerdo contribuyó sin duda a cerrar el déficit comercial de España con los Seis, que se fue reduciendo hasta casi desaparecer en 1978; si en 1970 el 46% de las exportaciones españolas tenían como destino los mercados de la Comunidad, en 1985 ya representaban el 52% (Chastagnaret, 1989).

La adhesión del Reino Unido a la Comunidad, que ya se había interpuesto en el camino de los negociadores españoles a principios de los setenta, volvió a frustrar sus esperanzas en 1973. En 1970 las exportaciones agrícolas españolas al Reino Unido, que accedían a dicho mercado sin trabas arancelarias, representaban un 25% de sus exportaciones totales, motivo por el cual la adhesión británica privó al Acuerdo Preferencial de buena parte de su atractivo. La firma de un protocolo complementario en enero de 1973 palió en alguna medida el impacto de la ampliación a Nueve, pero Bruselas exigió un desarme industrial español más rápido del inicialmente previsto a cambio de las concesiones agrícolas que pretendía Madrid, llevando las negociaciones a un punto muerto. Por otro lado, el creciente deterioro de la situación política a partir del asesinato de Carro Blanco en diciembre de 1973 situó a las autoridades españolas en una posición negociadora poco halagüeña, como demostró la retirada de los embajadores de los Nueve (salvo Irlanda) a raíz de las ejecuciones de septiembre de 1975, unos meses antes de la muerte del dictador.

El legado de la etapa franquista en lo que a las relaciones de España con Europa se refiere es un tanto ambivalente. A partir del giro eco-

nómico de 1959, la aproximación a Europa fue un objetivo compartido tanto por el régimen como por la oposición. Más allá de la confusión que esto hay podido suscitar entre la opinión pública sobre la naturaleza y significado del proyecto europeo, importa subrayar el carácter esencialmente instrumental de esta aspiración. Para el régimen, se trataba fundamentalmente de mitigar el impacto del proceso de integración económica en curso y de escapar a las posibles consecuencias negativas de su exclusión. Por su parte, desde Munich la oposición vio en Europa un instrumento con el que subrayar permanentemente la incompatibilidad del régimen con los valores democráticos que ésta supuestamente encarnaba. En cierto sentido, ambos cumplieron su objetivo. A pesar del veto político de 1962, el régimen logró que la economía española se integrara cada vez más con las de los estados miembros de la Comunidad y que se beneficiara del *boom* económico europeo de los años sesenta. Al mismo tiempo, la oposición logró que dicho veto se mantuviera, haciendo imposible el reconocimiento político del régimen por parte de las instancias europeas. Así pues, en comparación con los estados fundadores de la Comunidad, que buscaron en ésta una solución a las rivalidades y desencuentros que les habían llevado a tres conflictos francoalemanes y dos guerras mundiales, en España el proyecto europeo interesaba sobre todo como un instrumento para la superación de su «desviación» respecto a las grandes potencias europeas, medida en términos políticos, socioeconómicos y de presencia internacional. Esto seguramente pueda atribuirse tanto a la ausencia de España de los grandes conflictos europeos del siglo xx como a su situación geográfica periférica y a su relativo retraso socioeconómico.

Tras la muerte de Franco en 1975 se produjo cierta convergencia entre los dos grandes objetivos descritos anteriormente. Por un lado, los primeros gobiernos de la monarquía pretendieron salir de la vía muerta que representaba la mera renegociación del Acuerdo Preferencial de 1970, para pasar cuanto antes a las negociaciones para la plena adhesión. Por su parte, la oposición utilizó el veto de 1962 para garantizar que el proceso democratizador no quedara en un mero revoque de fachada, objetivo que se dio por logrado con la celebración de elecciones a Cortes (que luego serían constituyentes) en junio de 1977, lo que permitió que la solicitud de adhesión presentada por Marcelino Oreja en nombre del segundo gobierno de Adolfo Suárez el 28 de julio de 1977, inmediatamente después de las primeras elecciones democráticas, contara con el

apoyo unánime tanto de las Cortes recién elegidas como de la opinión pública española en su conjunto. Aunque sin duda útil para la posterior negociación de adhesión, dicha unanimidad también explica la ausencia de un verdadero debate nacional sobre las posibles consecuencias de la misma para la sociedad española.

Además de los motivos políticos aducidos, existían también poderosos argumentos económicos a favor de la petición de adhesión. En 1977, un 48% de las exportaciones españolas se dirigía a la Europa comunitaria, porcentaje que ascendía al 57% en el sector agrícola, mientras que un 30% de las importaciones procedía de los Nueve, porcentaje que alcanzaba el 39% en el sector industrial. La tasa de cobertura de importaciones por exportaciones mejoró sensiblemente a partir de 1976, alcanzando el cien por cien hacia 1979, y la relación comercial española con Francia llegó a ser excedentaria a partir de 1977 (Alonso, 1985). Por estos y otros motivos, el desarrollo de la economía española parecía aconsejar su plena integración en el ámbito de la Comunidad en un futuro no demasiado lejano.

## Ideas sobre Europa en una España en vías de democratización

Las ideas sobre Europa más influyentes en España durante la etapa democratizadora parecen confirmar nuestro diagnóstico sobre el carácter instrumental del europeísmo español. Aunque por motivos distintos, tanto los reformistas provenientes del régimen como los líderes de la oposición buscaron ante todo la homologación democrática del nuevo sistema político. Dada la percepción ampliamente compartida de la existencia de una evidente relación causa-efecto entre el establecimiento de un sistema político democrático y el ingreso en la Comunidad, sólo el reconocimiento por parte de ésta podía tener efectos plenamente legitimadores. A pesar de que la Comunidad, como ente político, adolecía entonces de importantes déficit democráticos (recuérdese que la elección directa de los eurodiputados data apenas de 1979), nadie cuestionó jamás la autoridad de Bruselas para expedir certificados de buena conducta democrática, que curiosamente gozaban de mucha mayor credibilidad que los que podían otorgar bilateralmente las principales potencias europeas. En suma, durante la transición los españoles lograron ser aceptados como europeos

de pleno derecho en la medida en que fueron capaces de desarrollar instituciones y hábitos democráticos, de tal manera que los procesos de democratización y europeización llegaron a percibirse como las dos caras de una misma moneda. Este binomio fundacional tuvo importantes consecuencias para la cultura política de la nueva democracia española, y explica en buena medida el unanimismo europeísta de los años setenta y ochenta.

Como ya dijimos, la fuerza homologadora de «Europa» se debió en no poca medida a que, durante la dictadura franquista, la Comunidad (junto con el Consejo de Europa) fue la única organización internacional que aplicó la cláusula democrática hasta sus últimas consecuencias, negándose a contemplar la adhesión de estados no democráticos. Sin embargo, resulta llamativo que la Europa comunitaria nunca gozara de un predicamento comparable en Grecia o Portugal, los otros estados meridionales que compartieron con España el protagonismo inicial de la «tercera ola democratizadora» descrita por Samuel Huntington, lo que probablemente se debiera a que la exclusión española de la Europa occidental había sido mucho más prolongada e intensa que la de estos países: tanto Grecia como Portugal habían participado en la OTAN, y el país vecino se había codeado con algunas de las democracias más antiguas del continente en el seno de la EFTA. Por otro lado, la actitud acomodaticia de algunas potencias europeas hacia la dictadura militar griega establecida en 1967 parece que mermó el prestigio de las instituciones comunitarias, debilitando la identificación previamente existente en dicho país entre la Comunidad y los principios democráticos que pretendía encarnar. De ahí en parte que, a diferencia de España, en Grecia y Portugal sus respectivas solicitudes de adhesión a la Comunidad no contaran con el apoyo unánime ni de sus parlamentos ni de sus opiniones públicas (Powell, 2000: 415-419).

En relación con esta dimensión política de la relación ente España y Europa, se olvida a menudo que, en sentido estricto, los procesos de democratización y europeización no fueron simultáneos, sino consecutivos. Ningún autor solvente prolonga la duración de la transición más allá de 1982, y la mayoría la dan por terminada varios años antes, con la proclamación de la Constitución de 1978 o la elaboración de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y del País Vasco en 1979. Algo muy distinto sería el proceso de consolidación democrática, pero la mayoría también lo da por concluido a mediados de la década de los ochenta, antes o a la vez

que se producía el ingreso de España en la Comunidad el 1 de enero de 1986. Suscitamos esta cuestión para subrayar que, a pesar de la retórica entonces al uso, la relación entre democratización y europeización no fue tan mecánica como pudiera parecer. Así lo sugiere, por ejemplo, el impacto del intento de golpe de estado ocurrido en febrero de 1981: para unos vino a demostrar que España no estaba preparada para ingresar en la Comunidad, mientras que otros lo interpretaron como evidencia de la necesidad de que lo hiciera a la menor brevedad. En todo caso, es indudable que el deseo de ingresar en la Comunidad cuanto antes obligó a las autoridades españolas a impulsar reformas de toda índole que contribuyeron destacadamente a la democratización del Estado heredado del régimen anterior. En este sentido, es posible incluso que la expectativa del ingreso en la Comunidad fuese tan importante para la democratización de España como la adhesión en sí. En todo caso, a ojos de las élites políticas el consenso europeísta, surgido paralelamente con el consenso constitucional de 1978, parece haber actuado como una suerte de garantía de irreversibilidad democrática.

Junto con la aspiración de democratizar España a través de su incorporación a Europa, en el discurso político de los años setenta y ochenta ocupó un lugar igualmente destacado la idea, presente en el pensamiento español desde Joaquín Costa, de la europeización entendida como modernización, es decir, como superación de un atraso secular. Si acaso, la novedad radicaría en que dicha modernización ya no se definía tanto en términos de desarrollo económico, tecnológico o científico (aunque también), sino sobre todo en términos de bienestar social, entendido como consecuencia tangible de lo anterior. Así pues, de la misma manera que a los españoles no hubo que descubrirles el significado de la democracia, porque las naciones de su entorno ya disfrutaban de ella desde la segunda posguerra mundial, tampoco les fue difícil definir los parámetros de una economía social de mercado y un incipiente estado de bienestar similares a los ya existentes en los países de más allá de los Pirineos.

Sin embargo, el triángulo democratización/modernización/europeización que dominó en buena medida el discurso político español durante varios lustros tras la muerte de Franco planteaba más incógnitas de las que suele reconocerse. En ocasiones, la europeización, entendida como acicate o palanca para la modernización, podía estar reñida con una verdadera democratización. Así lo reconoció (quizás sin saberlo) el embaja-

dor de España ante la Comunidad, Raimundo Bassols (1977-1982), a la hora de resumir, en 1977, las razones que justificaban la solicitud de adhesión en un texto que le servía habitualmente como *chuleta* en sus conversaciones de alto nivel:

La Comunidad Europea, en los últimos años, ha adoptado una legislación moderna y eficaz en los aspectos económicos y sociales. España se debate en cambio en la maraña de viejas estructuras legislativas, algunas obsoletas, defendidas por sectores de la sociedad que se benefician de esta situación jurídica y de hecho. Hay que modernizar y será necesario para ello enfrentarse a determinados grupos de presión. Es difícil tomar la decisión de cambio de legislaciones en una democracia nueva, por miedo a las repercusiones electorales que esto pudiera tener. La adhesión nos marca el camino del progreso, sin coste político alguno en la lucha electoral interna, ya que la transformación legislativa y la modernización se nos imponen desde fuera, desde la propia Comunidad, por el hecho mismo de entrar en ella. La adhesión implica la aceptación del acervo comunitario. Pero además, en los tiempos que corren, no hay prácticamente dudas, ni entre los partidos políticos ni en la ciudadanía, sobre la conveniencia de entrar en Europa. Es muy fácil explicar que nuestras transformaciones legislativas son la consecuencia lógica de la aceptación de la opción europea que, de manera prácticamente unánime, reclama el pueblo español y evitar con ello el coste político que las transformaciones jurídicas podrían acarrear en unas elecciones (Bassols, 1995: 169-170).

Pocos testimonios de un actor político español captan como éste el carácter esencialmente instrumental del europeísmo del que hizo gala la clase política española de los años setenta, y el espíritu indudablemente monnetiano (por su escasa preocupación por los principios democráticos) con el que se hacía frente a cualquier atisbo de contradicción entre la tarea modernizadora y el proceso de europeización en curso.

Como también ilustra este texto, a partir de 1977 la aproximación a la Comunidad se vio muy influida por la visión orteguiana de *España como problema* y de *Europa como solución*. En el plano estrictamente político, esto se puso especialmente de manifiesto en relación con la propia configuración interna del Estado español, al coincidir el proceso constituyente español con el auge —un tanto efímero, como luego se constataría— del proyecto de la *Europa de las regiones* (o de las naciones sin estado, desde la óptica de los nacionalismos periféricos españo-

les). Aunque de forma más implícita que explícita, es indudable que durante la transición cobró cierta vigencia la idea de que una España integrada en Europa resultaría más atractiva (o al menos más llevadera) a quienes más se habían rebelado tradicionalmente contra su encorsetamiento en una España económicamente atrasada y políticamente centralista. Más aun, desde la perspectiva del nacionalismo catalán y vasco, sobre todo, se confiaba que la cesión de competencias «hacia abajo», a las comunidades autónomas, a la vez que «hacia arriba», a Bruselas, haría disminuir notablemente el peso y la presencia del Estado central, pronóstico que se vería desmentido en buena medida con el paso de los años. Sea como fuere, tanto los gobiernos centrales de la época como los nacionalistas periféricos pensaron que una combinación de «más Europa» y «menos España» podría contribuir a resolver (o conllevar) el problema nacional/estatal español (Quintanilla, 2001).

Por último, cabe hablar también del proyecto europeo como instrumento para la definitiva superación de cierto complejo de inferioridad colectivo, incoado a lo largo de muchas décadas, y que no puede atribuirse exclusivamente a la sensación de rechazo acumulada durante la época de Franco (Jover, 1986: 39-40). Aunque sin duda contribuyeron a fomentarlas, las dudas o recelos que en otras latitudes se albergaban sobre la naturaleza europea de España y los españoles eran muy anteriores a la guerra civil y al régimen dictatorial a que dio lugar. Cabe recordar, en este sentido, que España se situaba en los límites del concepto de Europa que tenían los europeos que como tales se consideraban desde hacía mucho tiempo (Mesa, 1988). De ahí, por ejemplo, que don Juan Carlos sintiera la necesidad de aprovechar su discurso de proclamación como rey para recordar solemnemente a quienes le escuchaban el 22 de noviembre de 1975 que «la idea de Europa sería incompleta sin una referencia a la presencia del hombre español y sin una consideración del hacer de muchos de mis predecesores. Europa deberá contar con España y los españoles somos europeos. Que ambas partes así lo entiendan y que todos extraigamos las consecuencias que se derivan es una necesidad del momento», afirmación que trascendía ampliamente el ámbito de las negociaciones comunitarias entonces en curso. No obstante lo anterior, es indudable que la mayoría de la población atribuía la duración y el alcance del aislamiento internacional de España al franquismo, motivo por el cual se vinculaba la democratización a la consecución de un estatus internacional más digno (Álvarez Miranda, 1996).

## España y la Comunidad Europea, de la dictadura a la democracia

La muerte de Franco y la proclamación de don Juan Carlos fueron recibidas con una mezcla de alivio y esperanza en las cancillerías de la Europa democrática. Desde el inicio mismo de su reinado, el rey procuró mejorar en la medida de lo posible las relaciones bilaterales de España con las principales potencias europeas, política que se institucionalizó a partir de la elección del primer gobierno democrático en junio de 1977. Este deseo ya pudo constatararse durante la ceremonia de proclamación del monarca, a la que asistieron los presidentes de Francia y Alemania, Valéry Giscard d'Estaing y Walter Scheel, así como el príncipe de Edimburgo, en representación de la reina de Inglaterra, ninguno de los cuales había acudido al funeral de Franco. En línea con esta política, la primera visita de Suárez al extranjero tras su nombramiento como presidente del gobierno en julio de 1976 tuvo como destino París, donde fue recibido por el primer ministro, Jacques Chirac. En octubre don Juan Carlos y doña Sofía efectuaron su primera visita oficial a Francia, el primer país europeo en recibirles como reyes de España, y al que no viajaba un jefe del Estado español desde hacía más de setenta años. Giscard d'Estaing —rebautizado como *Giscard d'Espagne* por cierta prensa política de su país debido a su ansia por inmiscuirse en los asuntos españoles— devolvió la visita en junio de 1978, convirtiéndose en el primer presidente de Francia que lo hacía desde 1906.

Sin embargo, el estado europeo que desarrolló la estrategia más ambiciosa y coherente de cara a la España posfranquista —en la que participaron activamente sus gobiernos, partidos, sindicatos y fundaciones políticas— no fue Francia, sino la República Federal de Alemania (Powell, 1994). Hasta la muerte del dictador, dicha estrategia pretendió sobre todo contribuir al fortalecimiento de los actores políticos y sindicales que habrían de protagonizar el proceso democrático español, así como elevar el coste de la represión. Ya bajo la monarquía, los alemanes apoyaron activamente tanto a quienes impulsaban el cambio político desde el régimen autoritario saliente como a quienes aspiraban a conquistar el poder por métodos democráticos en un futuro no muy lejano. Esta doble estrategia buscaba, a medio plazo, una adhesión de España a la Comunidad que se consideraba beneficiosa para Alemania en términos políticos, económicos y geoestratégicos.<sup>3</sup>



El proceso de democratización también permitió estrechar lazos con otros estados europeos que se habían mostrado reticentes hacia España debido al carácter no democrático del régimen franquista. Lamentablemente, en el caso del Reino Unido siguió siendo un obstáculo importante el contencioso sobre Gibraltar, cuya recuperación para la soberanía española fue citada por el rey en su discurso de proclamación. Sin embargo, tras la Declaración de Lisboa de 1981 y la reapertura unilateral de la verja fronteriza en 1982 se llegó a la firma de la Declaración de Bruselas de 1984, que puso en marcha un nuevo proceso de negociación que abordaría todos los asuntos pendientes, incluido el de la soberanía, y que permitió una notable mejoría de las relaciones bilaterales. Las relaciones con Bélgica, uno de los estados tradicionalmente más hostiles al régimen franquista, también se beneficiaron de los estrechos vínculos existentes entre ambas familias reales, como puso de manifiesto la primera visita oficial de los reyes belgas a Madrid en 1978, y como también ocurrió con Holanda, país que recibió a los reyes de España en 1980. En algunos casos, la normalización diplomática no exigía la superación de un rechazo o distanciamiento fruto de la incompatibilidad ideológica, sino todo lo contrario. Así sucedió con Portugal, con cuyo régimen autoritario se había firmado un Pacto Ibérico en 1942, fruto de la supuesta sintonía política entre Franco y Salazar, que resultaría más simbólica que real. A fin de sentar las bases de una nueva relación entre las dos jóvenes democracias, en 1977 se firmó un nuevo acuerdo de amistad y cooperación que marcó el fin de la crisis abierta por el asalto a la embajada de España en Lisboa en 1975.

Evidentemente, la normalización de relaciones bilaterales —importante y deseable en sí misma— ante todo pretendía facilitar la pronta adhesión de España a la Comunidad. Cumplidos —al menos en parte— los requisitos políticos exigidos por el informe Birkelbach en 1962 con la celebración de las elecciones legislativas de 15 de junio de 1977, cuya limpieza y validez fueron reconocidas de inmediato por el Parlamento Europeo, el gobierno español se apresuró a presentar la solicitud de adhesión al mes siguiente. Como ya sucediera a principios de la década anterior, en tan importante decisión pesó de nuevo el temor a que Grecia y Portugal, que habían presentado sus solicitudes respectivas en junio de 1975 y marzo de 1977, pudiesen culminar sus negociaciones antes que España. A pesar de las reticencias de buena parte de los estados miembros, Grecia cumplió su propósito de distanciarse de los candidatos pe-

ninsulares, ingresando en la Comunidad de la mano de Francia en enero de 1981.

La solicitud de adhesión española a la Comunidad fue recibida con una mezcla de alegría y aprensión por parte de los Nueve. Al igual que las de Grecia y Portugal, la solicitud española reflejaba el avance de la democracia en Europa, y suponía un reconocimiento del prestigio de la Comunidad. Sin embargo, a diferencia de las otras dos, la pretensión española planteaba serios interrogantes debido al tamaño y composición de su economía. Más concretamente, en Bruselas y algunas capitales europeas se veía con preocupación la pujanza de algunos de sus productos agrícolas, el tamaño de su flota pesquera, la posible movilidad de su mano de obra y la relativa pobreza de alguna de sus regiones.<sup>4</sup> Desde una perspectiva española, se suele atribuir las dificultades experimentadas en las negociaciones a la actitud reticente de Francia, y en menor medida de Italia, que sin duda contrastó con la postura más entusiasta de Alemania, e incluso del Reino Unido. Sin embargo, es necesario recordar también que las negociaciones entre España y la Comunidad difícilmente podían haberse producido en un contexto menos favorable a un acuerdo. En 1979 Europa se vio sumida en la segunda gran crisis económica de la década, cuando aún no se había recuperado de los efectos de la primera. Por otro lado, los conflictos surgidos en torno a la financiación del presupuesto comunitario, el futuro de la PAC y el llamado «cheque británico», dieron lugar a una situación de parálisis interna sin precedentes en la historia de la integración europea.

La primera fase de las negociaciones se abrió con la presentación de la solicitud española en julio de 1977, a la que respondió la Comisión con un dictamen favorable a la adhesión en noviembre de 1978. Tras su aprobación por el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, las negociaciones formales se iniciaron en febrero de 1979. Sin embargo, a partir de ese momento Francia manifestó su interés por retrasar la apertura real de negociaciones mediante medidas como la exigencia de elaborar una *vue d'ensemble* antes de entrar en materia. A pesar de sus buenas palabras, otros estados miembros, aparentemente escandalizados por la actitud francesa, optaron por parapetarse cómodamente tras la posición de París, ocultando hábilmente sus propias reticencias. Alarmado por la actitud francesa, en noviembre de 1979 Suárez viajó a París para entrevistarse con el presidente Giscard d'Estaing y el primer ministro Raymond Barre, sin lograr ningún avance.

Los temores de los negociadores españoles se confirmaron en junio de 1980, al vincular el presidente francés la adhesión de España y Portugal a la solución de los principales problemas internos de la Comunidad, sobre todo el «cheque británico» y la reforma del presupuesto. Aunque en España la postura del presidente se atribuyó a la proximidad de las elecciones presidenciales previstas para mayo de 1981, en realidad su actitud se asemejaba mucho a la adoptada por De Gaulle hacia el Reino Unido en los años sesenta, en el sentido de que se pretendía modificar las reglas de juego comunitarias a favor de Francia antes de que la siguiente ampliación le privase de la posibilidad de hacerlo. Así pareció confirmarlo el hecho de que François Mitterrand, elegido presidente en dichas elecciones, siguiese una política muy similar a la de su predecesor conservador, como se comprobó en junio de 1982 tras su primera visita oficial a España, al exigir a la Comisión la elaboración de un nuevo «inventario» sobre los problemas que planteaba la ampliación. En suma, el *impasse* se produjo al insistir Francia en reformar el sistema de financiación de la PAC antes de la ampliación para evitar que el ingreso de España dañase sus intereses, a la vez que Alemania se negaba a aumentar su contribución global a las arcas comunitarias. Por si fuera poco, todo ello coincidió con una profunda crisis política en España que desembocaría en la dimisión de Suárez como presidente del gobierno y máximo dirigente de su partido y el posterior intento de golpe de estado de febrero de 1981, acontecimientos que debilitaron aún más la posición negociadora de Madrid.

A lo largo de su mandato, Suárez mostró siempre más interés por la política interior que la exterior, y dentro de ésta prestó más atención al mundo árabe y a América Latina que a Europa y la Comunidad, como demuestra el hecho de que sólo visitara las instituciones con sede en Bruselas en una ocasión, en noviembre de 1977 (Calvo Sotelo, 1990: 126, 144 y 233-234). Al mismo tiempo, el presidente temía que un desacuerdo profundo en el ámbito de la política exterior pusiese en peligro el frágil consenso constituyente, y era reacio a permitir que los partidos de la izquierda, enemigos declarados del ingreso en la OTAN, se alzaran en exclusiva con la bandera de la neutralidad y el no alineamiento, que gozaba entonces de un indudable atractivo electoral. Por otro lado, el dirigente centrista siempre albergó serias dudas sobre la conveniencia de ingresar en la OTAN, fundamentalmente por temor a que esto socavara la autonomía y capacidad de maniobra de España en escenarios como América Latina y Oriente Próximo.

Su sucesor, Leopoldo Calvo Sotelo, llegó a la presidencia del gobierno con una visión distinta del papel del España en el tablero internacional y quiso desarrollar una política exterior «europea, democrática y occidental», como afirmó en su discurso de investidura el 18 de febrero de 1981. Calvo Sotelo era un decidido atlantista, y como tal no veía contradicción alguna entre la futura presencia de España en la OTAN y su ambición de que pudiera desempeñar un papel internacional más activo; por el contrario, la negativa a definir claramente sus objetivos internacionales podía frustrar sus expectativas de influencia y relevancia. Más aún, desde su perspectiva la solicitud de ingreso en la OTAN —aprobada por el Congreso de los Diputados en octubre de 1981— podría fortalecer la posición española a ojos de otros firmantes del Tratado de Washington que también lo eran de los Tratados de Roma, haciéndola más atractiva. En suma, para Calvo Sotelo el ingreso en la OTAN era un complemento de la futura adhesión a la Comunidad, antes incluso que una consecuencia del deseo de superar una relación excesivamente asimétrica con Estados Unidos.

La solicitud de adhesión a la OTAN, verificada finalmente en mayo de 1982, desató una amplísima controversia política en la que el debate sereno e informado sobre la política exterior española brilló por su ausencia. En este sentido, sorprende sobre todo el escaso interés prestado al análisis de las posibles consecuencias que para la futura política europea de España podría tener su ingreso en la OTAN. No obstante, hubo quien rechazó la firma del Tratado de Washington con el argumento de que disminuiría el atractivo de una futura presencia española en la Comunidad, ya que una España claramente alineada con Estados Unidos tendría menos posibilidades de actuar como «puente» entre Europa y América Latina.

Por motivos tanto políticos como económicos, el objetivo prioritario del gobierno de Felipe González surgido de las elecciones legislativas de octubre de 1982 en materia de política exterior no podía ser otro que la adhesión a la Comunidad. Como también sucedía con otros aspectos de su «mapa intelectual» personal, en el europeísmo de González estaba muy presente la huella de la Generación del 14, y muy especialmente de Ortega y Gasset, que ya en 1909 había conminado al PSOE a ser «el partido europeizador de España». Para los socialistas, el ingreso en la Comunidad tenía un enorme valor simbólico, ya que representaba la posibilidad de superar no solamente el aislamiento internacional padecido

durante el franquismo, sino también lo que Ortega denominó la «tibetización» de España, es decir, su exclusión de las principales corrientes de pensamiento y desarrollo europeas. Por otro lado, el objetivo de la adhesión constituía a la vez un pretexto y un acicate para la modernización de la economía y su apertura al exterior, así como para la adaptación de la Administración a las nuevas necesidades y demandas de la sociedad española (Powell, 2001: 357).

Al igual que en el caso británico y otros, en el proceso de adhesión de España al proyecto europeo lo verdaderamente decisivo no fue tanto la negociación bilateral entre Bruselas y Madrid, sino la que se produjo entre los estados que ya eran miembros y que debían alcanzar un acuerdo previo sobre el coste de la ampliación. (En realidad un país candidato no tiene gran cosa que negociar, más allá de los ritmos de su aceptación de las reglas del club en el que pretende ingresar, es decir, del acervo comunitario.)<sup>5</sup> Plenamente conscientes de que dicho acuerdo dependería en buena medida de la voluntad de Francia y Alemania, González y su gobierno centraron sus esfuerzos en la profundización de sus relaciones bilaterales con ambos países, mediante la celebración de seminarios bilaterales ministeriales (en el caso francés) y otras iniciativas políticas de alto nivel.

En un primer momento, Mitterrand pareció poco dispuesto a hacer concesiones a González, a pesar de su afinidad ideológica. En línea con la actuación de su predecesor, en diciembre de 1982 el presidente francés hizo suya la tesis de que la reforma de la PAC y la solución al problema británico eran requisitos previos a la ampliación. En vista de ello, Madrid buscó la complicidad del gobierno alemán, y muy especialmente la del canciller democristiano Helmut Kohl, que era decididamente partidario de la ampliación por razones políticas, económicas y estratégicas. En mayo de 1983 González visitó oficialmente Alemania y ofreció a Kohl su apoyo incondicional al despliegue de los misiles *Pershing* en suelo alemán, a pesar de la oposición de sus correligionarios del SPD y de que el programa electoral del PSOE había defendido la eliminación de los misiles de alcance medio del territorio europeo. Este gesto contribuyó a hacer de Kohl el principal valedor de la candidatura española, como se comprobó en el Consejo Europeo de Stuttgart, celebrado en junio, en el transcurso del cual el canciller vinculó explícitamente la superación de la crisis presupuestaria comunitaria al ingreso de España y Portugal, asunto que acabaría constituyendo la llave que abriría las puertas a la amplia-

ción. A partir de entonces quedó claro que, en lo que de Bonn dependiese, Francia no obtendría el aumento de los recursos propios de la Comunidad que pretendía, y sin el cual no se podría financiar la revisión de la PAC, de la que era la principal beneficiaria, mientras no dejara vía libre a la adhesión de España y Portugal.

Sin embargo, la actitud de Alemania no acabó con las reticencias francesas, en vista de lo cual don Juan Carlos y González se desplazaron a París en noviembre y diciembre de 1983 respectivamente, logrando que Mitterrand reconsiderase su postura. En opinión del entonces ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, al verse obligado a optar entre cargar con la responsabilidad de la exclusión de España o la posibilidad de protagonizar su adhesión, que permitiría además reequilibrar la Comunidad hacia el sur, el presidente francés comprendió finalmente que la segunda opción era sin duda la más atractiva (Morán, 1990: 281-284). Sin embargo, el punto de no retorno no se alcanzó hasta el Consejo Europeo de Fontainebleau, celebrado en junio de 1984, en el que se logró un acuerdo sobre la contribución británica a los fondos comunitarios y sobre la reforma de la PAC, lo cual permitió a Mitterrand anunciar el ingreso de España y Portugal en la Comunidad el 1 de enero de 1986. A finales de 1984 el gobierno español logró que Bruselas aceptara un período transitorio de siete años para los productos industriales, frente a los seis que pretendía la Comisión, pero a principios de 1985 todavía no se habían superado las discrepancias existentes en algunos capítulos cruciales, entre ellos la agricultura, la pesca, asuntos sociales, Canarias y las relaciones con Portugal. Ya bajo presidencia italiana de la Comunidad, en marzo de 1985 se acordó un período transitorio de siete años para la integración de los productos agrícolas, con una ampliación adicional de entre cuatro y siete años para los productos españoles más competitivos. Poco después se alcanzó un acuerdo sobre la pesca, despejando el camino para la firma del Tratado y Acta de Adhesión a la Comunidad el 12 de junio de 1985, tras casi ocho años de arduas negociaciones.

Aunque algunos de los protagonistas de aquellos acontecimientos han sido reacios a reconocerlo, es indudable que la adhesión a la Comunidad estuvo estrechamente ligada a la permanencia de España en la OTAN. Evidentemente, esto no significa que los representantes de la Comunidad ni los diplomáticos de los Diez exigiesen la continuidad de España en la Alianza como requisito previo a la adhesión, porque era innecesario hacer explícito el descontento que habría producido su salida en

los nueve estados pertenecientes a ambas organizaciones. Como cabría esperar de una negociación de esta complejidad, el juego entablado fue algo más sutil y sofisticado; en palabras del entonces presidente de la Comisión, Gaston Thorn, eran «cuestiones entrelazadas». En sus contactos con los representantes de los estados miembros (salvo Irlanda, que no pertenecía a la Alianza), los negociadores españoles daban a entender que el ingreso en la Comunidad contribuiría a obtener un resultado favorable a la permanencia en la OTAN en un futuro referéndum; por su parte, algunos de sus interlocutores prometían ser más acomodaticios en las negociaciones sobre la adhesión si se les ofrecían garantías sobre la futura contribución española a la Alianza.<sup>6</sup> En última instancia, la mejor prueba de la existencia de un vínculo entre ambas cuestiones fue el hecho de que González no se arriesgara a convocar el referéndum sobre la OTAN hasta octubre de 1984, una vez desbloqueadas las negociaciones con la Comunidad, ni a celebrarlo hasta marzo de 1986, cuando la adhesión de España ya se había producido. Sea como fuere, resulta no poco paradójico que una de las pocas bazas negociadoras del gobierno González en relación con la Comunidad fuese el escaso entusiasmo de la opinión pública española por la permanencia de España en la OTAN.

## Consideraciones finales

En buena medida, la adhesión de España a la Comunidad Europea puede considerarse la culminación lógica de un lento proceso de convergencia socioeconómica y política iniciado algunos años atrás. En lo que al primer ámbito se refiere, el punto de inflexión probablemente fuese el Plan de Estabilización de 1959, mientras que en el segundo cabe señalar como punto de no retorno la muerte de Franco en 1975. No obstante, esto no debiera llevarnos a subestimar las dificultades encontradas a lo largo del camino a la adhesión. A menudo se olvida, por ejemplo, que la convergencia económica de España con la CE se deterioró a lo largo de la negociación: si en 1977 el PIB por habitante se situaba en el 78,7% de la media de la CE-12, en 1985 había descendido hasta el 71,8%. Salvo el Reino Unido, ningún otro país candidato a la adhesión ha experimentado un retroceso de esta naturaleza.

A pesar de las dificultades reseñadas, el resultado de las negociaciones fue razonablemente satisfactorio. En el plano institucional, España obtuvo 8 de los 54 votos del Consejo de Ministros (solo dos menos que Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), dos de los 13 miembros de la Comisión, 60 de los 518 diputados del Parlamento Europeo, y uno de los 13 jueces del Tribunal de Justicia. Teniendo en cuenta que en 1985 la población española representaba el 12% de la del conjunto de la Comunidad, y que su PIB suponía el 6,5% del total, el hecho de que, como media, el peso institucional de España fuese del 11% aproximadamente, representa un logro nada desdeñable.

Por otro lado, la adhesión a la Comunidad marcó el inicio de una radical transformación de la economía española. Véanse al respecto Martín (1987); Montes (1993) y Viñals (1996). El ingreso en el mercado europeo obligó a efectuar un desarme arancelario y contingentario total a lo largo de siete años (salvo contadas excepciones), un esfuerzo considerable para una economía todavía bastante cerrada, cuyo tipo de protección efectiva frente al exterior era de un 25% en 1985, tres veces superior al de la media de sus socios comunitarios. Para ilustrar la magnitud del cambio operado basta recordar que, si en 1975 la suma de exportaciones e importaciones españolas representaba el 27% del PIB, en 1985 era ya del 36%, y tras una década de integración en la economía europea llegaría a ser del 61% en 1995, un nivel comparable al de otras economías avanzadas. A su vez, esto no fue sino el reflejo de una rápida europeización de la economía española, de tal manera que entre 1986 y 1997 las exportaciones de bienes hacia los mercados de la Comunidad aumentaron del 63 al 69%, mientras que las importaciones desde los mismos pasó del 54 al 67% del total. Por un lado, Alemania sustituyó a Estados Unidos como primer proveedor de España de productos industriales; por otro, las importaciones agrícolas que hasta 1986 habían procedido fundamentalmente de Estados Unidos y de América Latina, fueron sustituidas por productos franceses. En suma, los dos grandes protagonistas políticos de la adhesión española, Alemania y Francia, fueron también sus principales beneficiarios.

El vigésimo aniversario de la adhesión de España a la UE, celebrado en 2006, ofreció una buena ocasión para hacer balance del camino recorrido a lo largo de las dos décadas anteriores (véase Piedrahita *et al.*, 2006). En 1986, la inflación española se aproximaba al 10% anual, la tasa de paro superaba el 17% y el PIB estaba en el 71% de la media co-



munitaria. Veinte años después, la inflación se situaba en el 3%, el paro era inferior al 10% y el PIB español se colocaba por encima del 90% de la media comunitaria de la Europa de los Quince, y casi en el cien por cien de la media de la UE-25. Es evidente que estos logros —y otros muchos de índole no estrictamente económica que también podrían aducirse— no pueden atribuirse en exclusiva a la pertenencia de España a la UE, pero sería mezquino pasar por alto que difícilmente se habrían producido sin ella.

## Notas

1. Sobre esta etapa, véase Moreno Juste (1998) y La Porte (1992).
2. Recuérdese que, según el memorando del gobierno al FMI y a la OCEE de junio de 1959, el objetivo del Plan era «situar a la economía española en línea con los demás países del mundo occidental y liberarla de intervenciones que, heredadas del pasado, no se ajustan a las necesidades de la situación actual».
3. Es interesante constatar que, en la segunda mitad del siglo xx, Alemania siempre tuvo una imagen positiva en España. Durante los años ochenta, salvo Italia ningún otro país europeo suscitó más admiración entre los españoles, mientras que Francia, y sobre todo el Reino Unido, fueron siempre menos populares. Curiosamente, el país europeo cuya aceptación más creció en España durante las tres últimas décadas del siglo xx fue Portugal (véase Moral, 1989: 28).
4. La adhesión de España supuso un incremento de la mano de obra agrícola de la Comunidad de un 25%; de la tierra cultivada en un 30%; de la producción de fruta fresca en un 48%; y del aceite de oliva en un 59%. Además, la flota pesquera española sumaba el 70% de la flota de los Diez; tras la adhesión, uno de cada tres pescadores comunitarios era español.
5. En marzo de 1985, González aprendió de Margaret Thatcher «una lección que nunca olvidaré», cuando ésta le dijo: «Quiero que sepa usted que hay dos negociaciones. Usted está haciendo ahora una, pero cuando esté sentado a la mesa del Consejo, tendrá que hacer la otra negociación, y todo lo que ahora le resulte a usted molesto tendrá que volverlo a negociar. Es lo que le aconsejo porque es lo que yo he hecho durante diez años» (Prego, 2000: 236).
6. En opinión del entonces embajador de España en Roma, «el hecho de que estuviésemos ya integrados en el sistema de seguridad atlántico y la promesa del presidente del Gobierno de que nos mantendríamos en él facilitó, como yo aprecié personalmente durante mi gestión diplomática numerosas veces, nuestra adhesión a las Comunidades Europeas» (De Esteban, 1994: 104).

## Bibliografía

- Alonso, Antonio (1985), *España en el Mercado Común. Del acuerdo del 70 a la Comunidad de Doce*, Espasa Calpe, Madrid.
- Álvarez Miranda, Berta (1996), *El Sur de Europa y la adhesión a la Comunidad: los debates políticos*, CIS, Madrid.
- Bassols, Raimundo (1995), *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-85*, Estudios de Política Exterior, Madrid.
- Calvo Sotelo, Leopoldo (1990), *Memoria viva de la transición*, Plaza & Janés/Cambio 16, Barcelona.
- Chastagnaret, Gérard (1989), «Une histoire ambiguë: les relations commerciales entre l'Espagne et les onze de 1949 à 1982», en José Ramón de Urquijo y Jean-Pierre Etienvre, coords., *España, Francia y la Comunidad Europea*, CSIC, Madrid, pp. 191-217.
- De Esteban, Jorge (1994), *Asuntos Exteriores*, Libertarias, Madrid.
- Jover, José María (1986), «La percepción española de los conflictos europeos: notas para su entendimiento», *Revista de Occidente*, n.º 57.
- La Porte, María Teresa (1992), *La política europea del régimen de Franco, 1957-1962*, EUNSA, Pamplona.
- Martín, Carmela (1987), *España en la nueva Europa*, Alianza, Madrid.
- Martínez Lillo, Pedro Antonio (1989), «Las relaciones hispano-francesas entre 1948 y 1952», en José Ramón de Urquijo y Jean-Pierre Etienvre, coords., *España, Francia y la Comunidad Europea*, CSIC, Madrid.
- Mesa, Roberto (1988), «La posición internacional de España. Entre el centro y la periferia», *Leviatán*, n.º 33, pp. 42 y ss.
- Montes, Pedro (1993), *La integración en Europa: del plan de estabilización a Maastricht*, Trotta, Madrid.
- Moral, Félix (1989), *La opinión pública española ante Europa y los europeos*, Estudios y Encuestas, n.º 17, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Morán, Fernando (1990), *España en su sitio*, Plaza & Janés/Cambio16, Barcelona.
- Moreno Juste, Antonio (1998), *Franquismo y construcción europea, 1951-1962*, Tecnos, Madrid.
- Piedrahita, Sonia, Federico Steinberg y José Ignacio Torreblanca (2006), “20 años de España en la Unión Europea (1986-2006)» en [http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/publicacion\\_20\\_europa\\_intro.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/publicacion_20_europa_intro.pdf)
- Powell, Charles (1994), «La dimensión exterior de la transición política española», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 18 (mayo-agosto de 1994).
- (2000), «Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-1989», en Javier Tusell, Juan Avilés y Rosa Pardo, eds., *La política exterior de España en el siglo xx*, UNED/Biblioteca Nueva, Madrid.

- (2001), *España en democracia*, Plaza & Janés, Barcelona.
- Prego, Victoria (2000), *Presidentes*, Plaza & Janés, Barcelona.
- Quintanilla Navarro, Miguel Ángel (2001), *La integración europea y el sistema político español: los partidos políticos españoles ante el proceso de integración europea, 1979-1999*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- Viñals, José (1996), *La economía española ante el Mercado Único europeo. Las claves del proceso de integración*, Alianza, Madrid.



---

PRIMERA PARTE

ESPAÑA EN EL PROCESO DE TOMA DE  
DECISIONES DE LA UNIÓN EUROPEA



---

## 2. España en las Conferencias Intergubernamentales de la Unión Europea

*Gemma Mateo González*<sup>1</sup>

### Introducción

Los tratados comunitarios son negociados en el marco de las Conferencias Intergubernamentales (CIG), en las cuales los Estados miembros adaptan el marco institucional y el derecho comunitario de la UE. El intergubernamentalismo liberal (Moravcsik, 1991, 1993 y 1998) destaca el papel preponderante de los Estados miembros en las CIG determinando el rumbo del proceso de integración europea. Según Moravcsik, los Estados son clave en la formulación de las políticas comunitarias, el control de los cambios institucionales y la adaptación del Derecho comunitario. Se trata fundamentalmente de un proceso de «interacción desde abajo» en el cual intervienen distintos actores nacionales y subnacionales. Más allá de esta visión general, el intergubernamentalismo liberal subraya el dominio, en particular, de tres Estados miembros —Francia, Alemania y el Reino Unido— en el proceso de toma de decisiones sobre el futuro de la UE. El poder de los Estados en estas «grandes negociaciones», según Moravcsik, está determinado por una distribución estática del poder y los resultados no son sino el mínimo común denominador entre los tres Estados miembros más poderosos en la negociación. El resto de Estados miembros —medianos y pequeños— reciben compensaciones a cambio de su apoyo en las cuestiones más importantes.

Desde la adhesión a las Comunidades Europeas en 1986, España ha participado en cinco conferencias: dos relativas al Tratado de Maastricht (1992) y las otras tres a los Tratados de Amsterdam (1997), Niza (2001) y al Tratado Constitucional (2004). El objetivo de este capítulo consiste en comprobar si la tesis de Moravcsik permite explicar el papel que Es-

paña ha desempeñado en las cinco CIG mencionadas, analizando en qué medida ha influido en estos procesos de negociación a lo largo de los veinte años de pertenencia a la UE. Para ello tomaremos cuatro grandes ejes defendidos por España desde su adhesión a mediados de los años ochenta: la regulación del derecho de asilo, el estatus especial para las regiones ultraperiféricas, la cohesión económica y social y el reconocimiento de la condición de «Estado grande» en el Consejo de Ministros. Nuestra previsión es que España, un Estado de dimensiones medianas, ha podido influir en algunos momentos en la conducta de las negociaciones.

Este capítulo está estructurado en cuatro apartados. El primero explica el proceso de revisión de los tratados de la UE, poniendo de relieve el papel de los distintos actores implicados, las reglas del juego y el concepto de poder según la definición del intergubernamentalismo liberal. El segundo se centra en el estudio particular de España. Mediante el seguimiento de su actuación, analizamos los actores e instituciones involucrados y las preferencias que han caracterizado las posiciones españolas a lo largo de los últimos veinte años. El tercero analiza empíricamente la influencia de España en los cuatro ejes centrales mencionados, partiendo de la posición española, sus estrategias negociadoras y los resultados alcanzados. Finalmente, se señalan algunas de las conclusiones más significativas del capítulo.

## La política de revisión de los Tratados de la UE: actores, reglas del juego y poder

En la UE, la competencia para la revisión de sus Tratados corresponde exclusivamente a los Estados miembros. En los años cincuenta, los seis estados fundadores de las CE introdujeron cuatro reglas formales en los Tratados constitutivos que se han mantenido hasta el día de hoy. Estas reglas formales establecen que las negociaciones tienen que llevarse a cabo entre los gobiernos de los Estados; se desarrollan a través de CIG; las decisiones se adoptan por consenso; y, por último, se requiere la ratificación del tratado en todos los Estados miembros para su entrada en vigor.<sup>2</sup> Al margen de estas cuatro reglas formales, los Seis Estados miembros fundadores delegaron en los negociadores la decisión relativa a la conducción del proceso (Mateo, 2008).



Por una CIG entendemos las «negociaciones entre los gobiernos de los Estados miembros fuera del marco y de los procedimientos institucionales de la Unión, cuyos resultados permiten modificar los Tratados» (Comisión Europea, 1997: 22). Las CIG se distinguen de otras negociaciones en el ámbito de la UE por su carácter marcadamente intergubernamental. A pesar de que en algunos estadios de la negociación intervienen instituciones supranacionales, como la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, corresponde, en última instancia, a los gobiernos aprobar los eventuales cambios (Boixareu y Carpi, 2000).

Una de las características más singulares de este tipo de negociaciones es que las decisiones se toman por consenso entre los gobiernos de los Estados miembros. Este tipo de decisiones se caracterizan por gozar de una alta legitimidad ya que, en principio, se supone que los negociadores sólo van a aceptar aquellos acuerdos que les benefician y que nunca podrían conseguir de forma unilateral (Scharpf, 1997; Tsebelis, 2002). Si bien este tipo de negociaciones se caracterizan por la ineficiencia y por unos altos costes de transacción, que aumentan exponencialmente con el número de participantes (Scharpf, 1997: 117), las decisiones por consenso tienen la ventaja de ofrecer acuerdos estables y las partes implicadas en las negociaciones alcanzan, sino todos, al menos una parte de sus objetivos. Esto significa que todos los Estados disponen de capacidad para bloquear cualquier propuesta con la que estén en desacuerdo, de lo que se desprende que, supuestamente, todos los Estados miembros tienen igual poder de veto en las negociaciones. Sin embargo, la literatura indica que las fuentes de poder de los actores políticos en las negociaciones pueden medirse teniendo en cuenta distintos factores.

El intergubernamentalismo liberal analiza las «grandes negociaciones» en la UE ofreciendo una explicación sobre la distribución del poder entre los Estados miembros. Según éste, sólo tres Estados miembros, Alemania, Francia y el Reino Unido, son importantes a la hora de explicar los resultados en las CIG. Los Estados miembros medianos y pequeños reciben, a cambio, compensaciones. Cuando Moravcsik (1991, 1993) desarrolló su teoría, sugirió un análisis basado en dos fases: la formación de preferencias nacionales y la negociación interestatal. Más tarde añadió una nueva secuencia: la elección institucional (Moravcsik, 1998). El primer estadio trata de explicar la formación de las preferencias basándose en los intereses económicos, los cuales dominan las preferencias de los Estados, mientras que los intereses geopolíticos pasarían a ocupar un

segundo rol. El segundo estadio, la negociación interestatal, explica la eficacia y los resultados distributivos de las negociaciones en la UE. En este sentido, se llega a la conclusión de que la «interdependencia asimétrica» ofrece la mejor explicación sobre la distribución del poder. Esta visión se basa en las teorías realistas según las cuales el poder de los actores está determinado por una distribución estática de los recursos de poder o de las capacidades militares de los Estados, aunque cuando analizamos la UE también se incluiría la fuerza económica. Por consiguiente, los resultados de una negociación deberían reflejar las preferencias de los actores más fuertes siguiendo la interpretación del intergubernamentalismo liberal. Finalmente, en el tercer estadio los Estados miembros crean instituciones supranacionales, equivalentes a compromisos creíbles.

En cuanto a la distribución del poder, Moravcsik no sólo se concentra en el rol de los Estados miembros sino que, en particular, analiza la influencia que Alemania, Francia y el Reino Unido han desempeñado a lo largo de casi cincuenta años de historia del proceso de integración europea, omitiendo el papel que desempeñan el resto de Estados miembros en la UE. Esta interpretación de la distribución del poder ha sido criticada por algunos académicos, quienes consideran que, aunque es indudable que estos países han tenido un rol destacado en algunas fases de la construcción europea, existen distintos episodios de la historia que muestran el impacto que países medianos y/o pequeños e, incluso, grupos de Estados han tenido en el alcance de determinados compromisos. Tallberg (2002: 647) ha destacado el rol que algunos Estados pequeños desempeñaron en las negociaciones sobre la reforma del Tratado de Maastricht en cuanto al primer pilar. Según Laursen (2006: 534), no se pueden explicar los resultados alcanzados en el Tratado de Niza sin tomar en consideración algunos Estados como los pequeños que formaron una coalición a favor del mantenimiento de un comisario por cada Estado miembro. Sin embargo, salvo casos excepcionales no existe un análisis sistemático que ponga a prueba la interpretación de Moravcsik sobre el poder de los Estados en las CIG.

La mayoría de la literatura que ha criticado la interpretación del poder de Moravcsik lo ha hecho desde una doble dimensión, por un lado realzando el poder de las instituciones supranacionales frente a los Estados miembros. La teoría de la negociación supranacional, que parte de la primacía de las instituciones supranacionales en la UE, niega que los Estados miembros sean los únicos actores centrales en estos procesos de

negociación. Los defensores de esta teoría ponen especial énfasis en la influencia que determinadas instituciones tienen, como la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y la Secretaría General del Consejo de Ministros, en el alcance de compromisos. Factores como la institucionalización del proceso de reforma de los tratados, la legitimación de los cambios de los tratados y la capacidad de utilizar su especialización técnica aumentan el poder de dichas instituciones en las negociaciones (Christiansen, 2002). Asimismo, la complejidad que rodea las CIG favorece la intervención de los actores supranacionales y, por consiguiente, su influencia en las decisiones (Beach, 2005). La idea principal que defienden es que los Estados miembros ya no pueden controlar los procesos de negociación de la UE, sino que, por el contrario, algunas decisiones escapan a su control (Maurer, 2002).

Según esta literatura, la presencia de la Comisión Europea en el proceso de negociaciones y las propuestas que dirige a las CIG le ha permitido dejar su huella en los resultados (Dinan, 1997; Beach, 2005; Mateo, 2007). Aunque el Parlamento Europeo no esté presente en la mayor parte de las negociaciones, ha ido ganando cada vez mayor visibilidad en las últimas CIG (Christiansen, 2002). Por último, la Secretaría General del Consejo de Ministros es un actor crucial en estos procesos de negociación (Beach, 2004). En particular, ofrece asistencia permanente a la Presidencia en todo el proceso de negociaciones, asesorándola legalmente y preparando todos los documentos y fórmulas de compromiso sobre los tratados revisados (Mateo, 2008).

Por otro lado, existe una nueva corriente de literatura que se centra en el marco institucional en el que se llevan a cabo las negociaciones. Los Estados miembros crean estructuras que condicionan las elecciones políticas de los actores. Según esta visión, los Estados miembros han concedido a la Presidencia un rol significativo en las negociaciones; de ahí que los resultados en las CIG tengan que explicarse teniendo en cuenta las funciones que asume la Presidencia en las negociaciones. En particular, estos estudios acentúan el poder de la Presidencia como mediadora (Elgström, 2003; Dür y Mateo, 2006; Tallberg, 2006; Mateo, 2008). Destacan concretamente el rol de la Presidencia en las CIG a partir de una serie de instrumentos: la determinación del calendario, el tipo de reuniones y la agenda; la preparación de todos los documentos de la negociación (incluidos los borradores de los proyectos de tratado) y el control sobre lo que se discute; la utilización de recursos in-

formales como reuniones informales, *tour des capitales* y confesionarios. Asimismo, otros estudios miden la eficiencia de los resultados de las negociaciones que culminaron con el Tratado de Niza y el Tratado Constitucional basándose en la capacidad de la Presidencia para actuar como mediadora (Dür y Mateo, 2006). En definitiva, esta literatura va más allá del poder de los Estados miembros según sus recursos estratégicos o su fuerza económica, introduciendo la dimensión institucional como factor explicativo del poder.

A pesar de la contribución de estas distintas perspectivas teóricas, todavía falta un análisis en profundidad del impacto de los Estados miembros en los resultados alcanzados en las CIG. En este capítulo intentamos contribuir a corregir esta carencia estudiando el impacto que ha tenido España en el alcance de algunos de sus objetivos en las negociaciones durante las cuatro rondas en que fue un negociador de pleno derecho y que condujeron a los tratados de Maastricht (1993), de Amsterdam (1999) y de Niza (2003) y al Tratado Constitucional (pendiente de ratificación).

## España en las Conferencias Intergubernamentales

España es un Estado miembro en la UE de dimensiones medianas que, como es sabido, entró a formar parte de las Comunidades Europeas, en 1986, tras unas difíciles y largas negociaciones de adhesión. Su población se acerca a los 44 millones de habitantes sobre una superficie de algo más de 500.000 km<sup>2</sup>, situándose entre los Estados mediano-grandes en cuanto a sus dimensiones respecto al resto de los veinticinco Estados miembros de la UE, superada sólo por Alemania, Reino Unido, Francia e Italia. Respecto al nivel de riqueza en la UE de los Quince, en los noventa, España se encontraba entre los países menos desarrollados y, por ello, su saldo presupuestario era muy favorable. A pesar de gozar de un crecimiento más alto que la media comunitaria, seguía estando a la cola de los Estados miembros, junto con Grecia, Irlanda y Portugal.

Tras analizar las instituciones españolas que intervienen en la política de revisión de los tratados comunitarios, esta sección efectúa un seguimiento de la posición española a lo largo de las distintas CIG. En España intervienen distintas instituciones en el proceso de negociación.

Tanto la preparación de las CIG y el diseño de las estrategias, como las negociaciones propiamente dichas, recaen fundamentalmente en la Secretaría de Estado para Asuntos Europeos (SEAE) y en la Representación Permanente de España ante la UE (REPER). Ambos órganos forman parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, coordinando y definiendo la posición nacional a partir de una estrecha relación con los ministerios directamente afectados en las negociaciones.<sup>3</sup> La SEAE es también la institución responsable de elaborar documentos de cara a la formación de posiciones y de propuestas sobre distintos temas de la agenda para su remisión a los distintos órganos estatales (Ministerios sectoriales, Ministerio de Asuntos Exteriores y Presidencia del Gobierno) y europeos (Presidencia y Secretaría General del Consejo de Ministros). Además, la SEAE está en estrecho contacto con la REPER en Bruselas, lo que le permite obtener de modo sistemático toda la información reciente sobre el estado de las negociaciones.<sup>4</sup>

En las CIG, las negociaciones suelen conducirse siguiendo tres niveles formales más uno informal, que no se utiliza siempre. La existencia de dichos niveles determina la intervención de una serie de actores e instituciones estatales. En primer lugar, intervienen los jefes de Estado y de Gobierno, que negocian al más alto nivel en los Consejos Europeos. Esto implica la necesaria participación del gabinete de la Presidencia y, en particular, del presidente del Gobierno. En segundo lugar, están las reuniones entre los ministros de Asuntos Exteriores, encargados de negociar en las reuniones ministeriales, lo que, lógicamente, implica al Ministerio de Asuntos Exteriores y, en concreto, a la SEAE, que se ocupa básicamente de coordinar las posiciones entre los distintos ministerios a través de consultas sobre sus intereses en las distintas cuestiones que son objeto de las negociaciones. La CIG de 1996-1997 es un buen ejemplo, ya que se tomaron decisiones sobre una gran variedad de temas, como la sanidad, la protección de los consumidores, el medio ambiente y el empleo entre muchos otros, que implicaron la consulta y coordinación con los distintos ministerios afectados.<sup>5</sup> Esto cambió significativamente durante la CIG de 2000, en la que la agenda estaba prácticamente limitada a las cuestiones institucionales. Por consiguiente, en este caso, salvo el Ministerio de Asuntos Exteriores, los demás ministerios estuvieron menos envueltos en la definición de las preferencias nacionales.

Por último, el tercer nivel de las negociaciones corresponde al denominado Grupo de Representantes de los Ministros. Este nivel es el más

técnico y corresponde al embajador en la REPER o al secretario general de Asuntos Europeos. En la CIG de 1996-1997, la dirección de estos trabajos correspondió al embajador Javier Elorza. Sin embargo, la dirección de la fase preparatoria recayó en el secretario general de Asuntos Europeos, Carlos Westendorp, lo que muestra que no existe una regla fija en cuanto a quién ocupa esta posición en la delegación española. En la CIG de 2000 se produjeron algunos cambios en el equipo negociador y la SEAE desempeñó un papel más relevante que la REPER, puesto que el secretario de Estado, Carlos Bastarreche, era el miembro del Grupo de Representantes de la CIG. En la CIG de 2003-2004, la mayor diferencia se produjo en que, por primera vez, las negociaciones se llevaron a cabo solamente entre ministros de Asuntos Exteriores y jefes de Estado y de Gobierno en los Consejos Europeos, suprimiéndose el Grupo de Representantes de los Ministros a cambio de la introducción de un grupo de expertos juristas.

Ocasionalmente, los gobiernos introducen un cuarto nivel de reuniones, llamado «Grupo de Amigos de la Presidencia», cuyo objetivo consiste en negociar cuestiones muy específicas de la agenda de las CIG. La representación española en este grupo suele recaer en un miembro de la SEAE y/o un consejero de la REPER, ambos especializados en el tema que se discute. A menudo, se opta porque las dos instituciones representen los intereses españoles, tanto en el Grupo de Amigos de la Presidencia como en el Grupo de Representantes, dadas las ventajas de su complementariedad.<sup>6</sup> Por un lado, los miembros de la SEAE están más próximos a la posición nacional mientras que, por otro lado, los consejeros de la REPER están más al día sobre las preferencias de otros Estados miembros y del modo en que se negocia en Bruselas, puesto que forman parte de los distintos grupos de trabajo que preparan las reuniones del Comité de Representantes Permanentes (COREPER).

En cuanto a la posición de España en las CIG en los últimos veinte años, se puede apreciar la existencia de cierto continuismo. Los distintos partidos políticos —PSOE y PP— que se han ido alternando en el gobierno a lo largo de esos años se caracterizan por la estabilidad en sus objetivos en las últimas CIG. Básicamente, los tres ejes centrales han sido la lucha contra el terrorismo, la creación de los Fondos Estructurales y de Cohesión, en un primer momento; más tarde, la garantía del mantenimiento de la toma de decisiones por unanimidad respecto a los mismos; y, por último, el trato como Estado semigrande en el Consejo de Minis-

tros. Muchos de estos objetivos se reflejan e incluso repiten en las cuatro rondas de negociaciones. En particular, el gobierno socialista, durante las negociaciones de Maastricht, defendió la inclusión de la cohesión económica y social con el objetivo de reducir las diferencias económicas entonces existentes entre los Doce (Gil, 1992). Asimismo, algunos de estos objetivos fueron recogidos en la fase preparatoria de la CIG de 1996-1997, dirigida por el Grupo de Reflexión (Grupo Westendorp), considerándose prioritarios. Más tarde fueron recuperados por el gobierno popular en la CIG de 2000 y, de nuevo, por el gobierno socialista en las negociaciones sobre el Tratado Constitucional.

La dirección de las CIG de 1991 y de 1996 correspondió al gobierno del PSOE. Aunque las últimas pronto pasaron a manos del PP tras las elecciones de 3 de marzo de 1996, el cambio de gobierno no alteró las preferencias españolas (Basabe, 2002: 318; Crespo, 2004: 332).<sup>7</sup> Westendorp llegó a declarar al inicio de las negociaciones que las posiciones fundamentales iniciales eran compartidas con el PP e, incluso, que habían sido trabajadas conjuntamente a lo largo de los últimos años a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE y de numerosos contactos entre los distintos partidos políticos de los que surgió el consenso.<sup>8</sup> Otro factor importante que explica el mantenimiento de las preferencias a pesar del cambio de gobierno está en que el equipo negociador que ocupaba la REPER no sufrió cambios sustanciales con la llegada del gobierno popular, en 1996, lo que facilitó su continuidad (Basabe, 2002: 315).

La siguiente CIG, celebrada en 2000, tenía como objetivo resolver los denominados «fleclos de Amsterdam», es decir, la reforma institucional con vistas a la ampliación a los países de Europa Central y del Este que habían quedado pendientes. Ello explica en buena medida que las preferencias españolas se mantuvieran en la nueva CIG. En las elecciones generales de marzo de 2000 el PP obtuvo la mayoría absoluta, por lo que disponía de una mayor autonomía respecto a la legislatura anterior en que había gobernado con el apoyo parlamentario de *Convergència i Unió*. No obstante, las posiciones españolas respecto a la CIG no se alteraron. Asimismo, la obsesión del gobierno popular por alcanzar el estatus de «Estado grande» en el Consejo de Ministros se mantuvo intacta en la CIG de 2003-2004.

En conclusión, la posición de España se ha caracterizado, a lo largo de estos veinte años, por su continuismo (Basabe, 2006: 264), si bien

se ha podido apreciar en las dos últimas CIG cierta radicalización, por parte del PP, en la defensa de las posiciones institucionales con respecto al controvertido tema del reparto de votos en el Consejo de Ministros. Sin embargo, al examinar las posiciones de los distintos gobiernos españoles en otros ámbitos, se aprecian también ciertas líneas continuistas en las posiciones nacionales, más allá de cuál sea el partido en el poder. Cabe hablar, por tanto, de un nuevo estilo de negociación a partir de Amsterdam, más en términos de forma que de sustancia (Barbé, 1999: 171). Parece importante resaltar, no obstante, que esto no sólo se ha producido en el caso español, sino también en otros países europeos.

### Cuatro ejes centrales de España en las Conferencias Intergubernamentales

España ha defendido a lo largo de las CIG cuatro grandes prioridades. En la CIG de 1996-1997 se concentró en temas como la regulación del asilo y la mayor colaboración contra el terrorismo, y el reconocimiento de un estatus especial para Canarias como región ultraperiférica. Tanto en esa CIG como en la antecesora —la CIG de 1991— y la posterior —la CIG de 2000— España intentó asegurarse que recibiría ayudas económicas en un primer momento y luego garantizar que la paulatina reducción del veto no afectase a las decisiones sobre los FEC. Por último, una preferencia constante española reclamada en las tres últimas CIG fue el refuerzo de su capacidad de influencia en el reparto de votos en el Consejo de Ministros. Las estrategias escogidas por España en cada uno de los objetivos señalados fueron sustancialmente distintas, como veremos a continuación, y su capacidad de influencia dependió en buena medida de muy distintos factores que también analizaremos.

#### *La regulación del asilo en la lucha contra el terrorismo*

La regulación del asilo político en la UE fue uno de los temas prioritarios para España durante la CIG de 1996-1997 y el tema en el que la delegación española tuvo que trabajar con mayor determinación.<sup>9</sup> La discusión sobre esta cuestión surgió como consecuencia del conflicto entre



Bélgica y España ante la negativa del primero a extraditar dos presuntos colaboradores de ETA en febrero de 1996. España esperaba que las negociaciones sobre el Tratado de Maastricht supusiesen una oportunidad para evitar que en el futuro se reprodujesen situaciones de conflicto como lo sucedido con Bélgica (Díez, 1998: 87).<sup>10</sup> A pesar de la importancia que el tema tenía para España, el mayor obstáculo al que tuvo que enfrentarse fue su total aislamiento en la defensa de dicha posición, lo que le obligó a buscar estrategias que le permitiesen obtener el apoyo de otros miembros.

El primer problema que tenía que resolver era que la regulación del asilo no formaba parte de la agenda prevista para la CIG. De ahí que, en un primer momento, España tuviese que conseguir que fuese incluido en la mesa de negociaciones. Justo antes del inicio de la CIG, Carlos Westendorp amenazó con el veto si no se llegaba a una solución satisfactoria en el problema de la cooperación judicial y policial europea en la lucha antiterrorista. Westendorp propuso «una cooperación judicial, a la altura de lo que merece una verdadera unión política, como es que el derecho de asilo y el delito político no rija para los ciudadanos de la UE», llegando incluso a añadir que «no creo que podamos firmar y ratificar una conferencia intergubernamental dejándonos abierto este agujero».<sup>11</sup> Inmediatamente, esta declaración del gobierno español supuso la incorporación del tema en la agenda de la CIG.

En el Consejo Europeo Extraordinario de Turín, en que dieron comienzo a las negociaciones, España consiguió un «modesto» logro: que los Quince, en el documento final, encargasen a sus equipos negociadores que lograsen «resultados adecuados» para mejorar «la protección de los ciudadanos de la Unión [...] frente a la delincuencia internacional, el terrorismo y el tráfico de estupefacientes».<sup>12</sup> La posición determinante del gobierno español impidió entonces que inicialmente ningún país se opusiese, lo que iría cambiando significativamente durante el proceso de las negociaciones.

En el Consejo Europeo de Florencia, en junio de 1996, José María Aznar, en su estreno como presidente del gobierno español, planteó a los Catorce la necesidad de impulsar un convenio europeo de extradición. Con este objetivo, España intentó buscar el apoyo de Francia mediante contactos informales a lo largo del mes de junio de 1996. París presentó en el foro de negociación del convenio una fórmula de compromiso que se acercaba mucho a los deseos españoles y que se esperaba fuese apro-

bada en el Consejo Europeo de Florencia.<sup>13</sup> Asimismo, la presión ejercida por España condujo a que la Presidencia italiana animase a los Catorce en Florencia a que adquiriesen el compromiso de concluir antes de fin de mes el nuevo convenio de extradición europeo, el cual debía garantizar la entrega a la justicia de presuntos terroristas refugiados en un Estado miembro de otro Estado comunitario que los reclamase.<sup>14</sup> En aquel momento, Aznar se sintió satisfecho con el empuje dado al convenio de extradición.<sup>15</sup>

Una vez incluido el tema en la agenda de las negociaciones, la estrategia española se basó en la búsqueda de apoyos entre los socios comunitarios.<sup>16</sup> Para ello llevó a cabo numerosas reuniones bilaterales y todo tipo de contactos a distintos niveles con las delegaciones de otros países. Además, España presentó propuestas que recogían la petición de supresión del derecho de asilo en la UE con el objetivo de agilizar las negociaciones. En la primera propuesta, la admisión del asilo sólo se contemplaba a través de una cláusula general, negociada en otro apartado de la CIG, en la que se preveía suspender de sus derechos como Estado miembro a aquellos países que sufrían una involución democrática.<sup>17</sup> Sin embargo, esta propuesta recibió el rechazo casi inmediato por parte de la mayor parte de los Estados salvo Italia, Portugal y, en parte, los Países Bajos; así como del ACNUR. Este último, mediante una carta de 3 de febrero de 1997, hacía constar que la propuesta española era incompatible con el objeto y fin de la Convención de Viena y con el artículo 3 de la misma, lo que paralizó la negociación y motivó la necesidad de buscar otras vías de solución.<sup>18</sup> Aunque el semestre de Presidencia irlandesa concluyó sin señales de éxito para España, los jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a seguir trabajando sobre la cuestión en la sucesiva Presidencia, la holandesa.

En una segunda propuesta española, presentada el 17 de abril de 1997, se solicitaba mantener el asilo bajo dos supuestos: un Estado que aplicase el estado de excepción y, sobre todo, el derecho de cualquier Estado miembro a suspender temporalmente el futuro acuerdo sobre la normativa de asilo y, en consecuencia, poder otorgarlo a un nacional comunitario.<sup>19</sup> En este caso, la decisión debía ser refrendada en un plazo de seis meses por el Consejo de Ministros, lo que intentaba evitar abusos pero, al mismo tiempo, reconocía que seguía existiendo el asilo en el interior de la UE, tal y como exigían varios países y organizaciones humanitarias.<sup>20</sup>

Sin embargo, como todavía no quedaron satisfechos algunos Estados miembros como Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Países Bajos, Suecia y, en parte, Grecia y Reino Unido, el gobierno español se vio obligado a presentar el 17 de mayo de 1997 una nueva versión revisada de la anterior propuesta, introduciendo pequeñas modificaciones que limitaban el derecho de asilo de los ciudadanos comunitarios dentro de la UE.<sup>21</sup> La esperanza era que los pequeños cambios introducidos consiguiesen el apoyo de Alemania, Austria, Francia y Grecia mediante el recurso a contactos bilaterales. La Presidencia holandesa reaccionó presentando una nueva propuesta ante la cual Abel Matutes, entonces ministro de Asuntos Exteriores, tuvo una respuesta inicial positiva.<sup>22</sup> Algunos Estados que inicialmente se habían mostrado más reticentes (Irlanda, Finlandia y Suecia) fueron cediendo a partir de nuevos contactos bilaterales. Sin embargo, la respuesta inicial favorable del gobierno español ante la propuesta holandesa se convirtió en negativa, como consecuencia de que iba en contra de cualquier tipo de límite temporal. España declaró de nuevo estar dispuesta a bloquear la reforma del Tratado de Maastricht si no se le daba una respuesta satisfactoria.

A pesar de dicha amenaza, en el Consejo Europeo informal de Noordwijk en mayo de 1997, la estrategia negociadora española fue actuar con cautela y no hacer mención a la posibilidad de bloqueo sino más bien mostrarse flexible a favor de buscar una solución consensuada.<sup>23</sup> Finalmente, dejando de lado las diferencias con la propuesta inicial, España aceptó la redacción ofrecida por la Presidencia holandesa, la cual rebajaba sustancialmente los objetivos españoles. Aunque el representante permanente español, Javier Elorza, afirmó que el texto recogía todas las aspiraciones españolas, en realidad se alejaba mucho de la última pretensión del gobierno, puesto que no sólo permitía que un gobierno concediese unilateralmente asilo a un nacional de otro país comunitario, sino que ni siquiera exigía la posterior ratificación de esta decisión por el Consejo de Ministros.<sup>24</sup>

Sin embargo, la notable rebaja no fue suficiente y, en contra de lo esperado, Bélgica, en vísperas de la cumbre de Amsterdam, mostró su oposición anunciando su deseo de que fuese introducido un anexo en el cual se comprometían a llevar a cabo un «examen individual de cualquier demanda de asilo interpuesta por un residente en otro Estado miembro».<sup>25</sup> Más tarde, el gobierno belga manifestó que estaba reconsiderando su posición, desmintiendo la calificación inicial de «inaceptable» por

parte del ministro del Interior belga, Johan Lanotte.<sup>26</sup> El acuerdo final consistió en que se admitiera a trámite una petición de asilo en la UE en los siguientes casos: cuando el Estado del que proceda el demandante haya suspendido las garantías constitucionales; cuando el Estado del que proceda el demandante incumpla los derechos humanos y reglas de la UE; cuando un Estado lo decida unilateralmente, pero siempre y cuando dé explicaciones inmediatamente al resto de los socios. En opinión de la delegación española en la cumbre de Amsterdam «lo sustancial será salvado»: el derecho de asilo permanecerá en la UE, pero el Estado que lo conceda deberá informar inmediatamente al Consejo. De este modo, los negociadores españoles creían haber conseguido que la decisión, al menos, saliera del ámbito judicial para entrar en el terreno político.<sup>27</sup> Como era previsible, el gobierno español intentó mostrar como «razonablemente satisfactorio» lo acordado.<sup>28</sup>

En suma, aun cuando los resultados alcanzados no se correspondiesen con los objetivos iniciales, España consiguió algunas mejoras a pesar de las enormes dificultades a las que tuvo que enfrentarse (Crespo, 2004: 334). Además, desde el comienzo tuvo que luchar para introducir el tema en la agenda de la CIG y trabajar muy activamente para conseguir su objetivo mediante la presentación de propuestas, la realización de negociaciones de pasillo y la amenaza con el veto. Gracias, precisamente, a ese importante esfuerzo, España obtuvo algunos beneficios en este ámbito, lo que mostraría que un Estado mediano-grande puede influir en las negociaciones.

### *El estatus especial para las regiones ultraperiféricas*

En la CIG de 1996-1997 uno de los objetivos principales españoles era conseguir el reconocimiento de un estatus especial para Canarias. Desde la adhesión de España a las Comunidades Europeas, se habían ido agudizando cada vez más una serie de problemas que afectaban a la región de Canarias y que suponían la discriminación en política agrícola y limitaciones en las materias de pesca y comercio. En los años posteriores el Parlamento Canario, respaldado por el gobierno, había reclamado insistentemente la necesidad de crear un Estatuto Permanente para las regiones ultraperiféricas.<sup>29</sup> Las negociaciones sobre la revisión del Tratado de Maastricht ofrecían la oportunidad a España de reivindicar dicho fin.

En esta cuestión España no estaba aislada. Algunos Estados miembros como Francia y Portugal compartían el mismo interés, ya que también tenían regiones ultraperiféricas con problemas similares. Por consiguiente, la estrategia del gobierno español consistió en buscar el apoyo de estos países. La cooperación entre los tres permitió que, tras una reunión en Funchal el 14 de marzo de 1996 entre los representantes de las siete regiones: Guadalupe, Martinica, Guyana y Reunión (las cuatro francesas) y las Azores y Madeira (las dos portuguesas) y Canarias, elaborasen una declaración conjunta en la que solicitaban la inclusión de un artículo en el Tratado que reconociese su situación. Esta iniciativa supuso un primer éxito ya que consiguieron que las conclusiones del Consejo Extraordinario de Turín, en marzo de 1996, mencionaban explícitamente la necesidad de «examinar un estatuto de las regiones ultraperiféricas» de la UE.<sup>30</sup>

España preparó un proyecto de Estatuto que fue presentado en una reunión celebrada en Madrid, en septiembre de 1996, la cual fue seguida de otras reuniones y otros contactos (Carderera, 1998: 159). Después de diversos intentos los tres países consiguieron presentar una única propuesta.<sup>31</sup> A partir de entonces intentaron conseguir el apoyo del resto de Estados miembros, lo cual, aunque inicialmente parecía que iba a ser relativamente fácil, creó ciertos problemas de última hora, en vísperas de la cumbre de Amsterdam. En particular, la última propuesta de la Presidencia holandesa incluida en el proyecto de tratado suponía un claro retroceso respecto a la que figuraba en el anteproyecto presentado días antes en Luxemburgo y, en particular, iba en contra de los intereses que había defendido España. En primer lugar, rebajaba su valor jurídico al convertir lo que iba a ser un Protocolo del Tratado — con carácter obligatorio — en una declaración. En segundo lugar, satisfacía más a los intereses de Francia, pero no tanto a los de España y Portugal, lo que podía suponer que Francia no tuviese tanto interés en apoyar los intereses de los otros dos socios.<sup>32</sup> Ante esta situación, España inició reuniones bilaterales con Francia intentando que siguiese apoyando la propuesta inicial del anteproyecto. Después de numerosas reuniones de pasillo con los franceses, la propuesta inicial defendida por España pasó sin cambios al proyecto final del Tratado de Amsterdam.<sup>33</sup> El resultado alcanzado permitía que el Consejo adoptase medidas especiales y derogase el acervo en ámbitos tan importantes como el comercio, aduanas, zonas francas, agricultura, pesca, FEC y ayudas públicas (Elorza, 1998: 50).<sup>34</sup>

En resumen, en este tema España influyó en los resultados de la negociación en gran parte debido al hecho de que contaba con el apoyo de otros Estados miembros. Entre las estrategias utilizadas por el gobierno, cabe destacar negociaciones bilaterales y multilaterales y la búsqueda para formar una coalición con otros socios comunitarios interesados en el avance de esta cuestión. Por último, la rápida reacción de la delegación española ante la propuesta holandesa fue determinante para que la petición hispana quedase incluida en el texto del Tratado de Amsterdam. Por consiguiente, este caso mostraría que un Estado mediano como España puede influir en las negociaciones.

### *La cohesión económica y social y la toma de decisiones sobre los Fondos de Cohesión*

La cohesión económica y social ha sido una de las grandes prioridades de España desde su adhesión en 1986. Una vez creados los FEC, España ha defendido el mantenimiento de la toma de decisiones por unanimidad a capa y espada, ya que ello le permitía bloquear cualquier decisión que le impidiese recibir dichas ayudas. Para entender la posición española, hay que tener en cuenta que en el período comprendido entre los años 1989 y 1993 fue el país que recibió el mayor volumen de recursos; en total, cerca de 2 billones de pesetas, lo que suponía casi una cuarta parte del total de los FEC existente. Hasta ahora, España ha sido el principal receptor de fondos de la UE, aproximadamente un cuarto del total (Navarro y Viguera, 2005), y en el período 2000-2006 ha recibido 11.700 millones de euros.

En 1991, durante las negociaciones del Tratado de Maastricht (1993), el gobierno socialista hizo de la inclusión de la cohesión económica y social uno de sus objetivos centrales (Gil, 1992: 108; Morata, 2000: 167-168; Closa y Heywood, 2004: 122). Llevó a cabo una importante labor para conseguir que dicha prioridad fuese tenida en cuenta, empezando por el documento de toma de posición que presentó al principio.<sup>35</sup> En esta propuesta, España hacía mención a la necesidad de tener en cuenta las diferencias entre los Estados y a la creación de un fondo encargado de ayudar a implementar medidas de cohesión social. Además, proponía la reforma del sistema de pagos comunitarios basándose en criterios de prosperidad relativa y solicitaba la creación de un fondo que im-

pulsase la economía de los Estados miembros más desfavorecidos (Morata, 2000: 47; Barbé, 1999: 46). En la defensa de este objetivo, España contaba con el apoyo de Irlanda, Portugal y Grecia, lo que permitía una defensa multilateral. Para ello, los cuatro países se reunieron con la Comisión Europea. En contra de lo esperado, la Comisión no les mostró su apoyo (Gil, 1992: 109). Poco antes de la cumbre de Maastricht, el mismo presidente González inició una ronda de negociaciones bilaterales intentando buscar aliados. No obstante, al ver que las negociaciones no avanzaban en el modo esperado, recurrió al uso de su poder de veto (citado en Gil, 1992: 109; *Agence Europe*, 30/11/1991). Días antes de la cita de Maastricht, Jacques Delors llegó a advertir del riesgo de que se produjese un «portazo español» (Morata, 1999: 59). Por último, tras numerosas reuniones bilaterales, España consiguió que finalmente fuese tomada en serio su petición y la política de cohesión económica y social se pusiese en marcha con el Tratado de Maastricht (Closa y Heywood, 2004: 190). Sin embargo, este «éxito» no estuvo exento de críticas nacionales dirigidas al hecho de que se trataba sólo de un Protocolo adherido al Tratado, así como a la falta de concreción sobre los recursos (Barbé, 1999: 46).

En sucesivas negociaciones, España ha defendido siempre la continuidad del Fondo de Cohesión y, en particular, el mantenimiento de la unanimidad en las decisiones sobre esta cuestión ya que esto le permitía mantener el control sobre las decisiones. En la CIG de 1996-1997, aunque España era partidaria de la inclusión de un capítulo dedicado al empleo, mostró abiertamente su preocupación porque el empleo acabase recortando los ingresos que recibía de los Fondos. Esto hizo que se posicionase del lado de Alemania, poco partidaria de un capítulo del empleo por temor a que acabase incrementando su contribución al presupuesto de la UE. En la CIG de 2000, el gobierno de Aznar se opuso rotundamente al paso a la mayoría cualificada en las decisiones sobre los FEC, consiguiendo que el siguiente período de programación, de 2007 a 2013, se adoptase aún por unanimidad. Este resultado fue vendido *a posteriori* como el «gran triunfo» español en Niza (Basabe, 2006: 272). Finalmente, en la CIG de 2003-2004, los Veinticinco aprobaron que las decisiones sobre esta cuestión pasasen a tomarse por mayoría cualificada a partir del 1 de enero de 2007, después de que España hubiese recibido amplios beneficios económicos durante más de quince años.

En conclusión, mantener el poder de veto en la toma de decisiones sobre los FEC ha sido una de las principales prioridades españolas. Los

distintos gobiernos siempre han intentado beneficiarse del hecho de formar parte de los denominados «Estados de la Cohesión». En esta preferencia, España se ha valido de distintas estrategias, como la persuasión y la presión, pero también, a menudo, del poder de veto. Aunque ha logrado mantener su preferencia, preservar el veto en los Fondos le ha supuesto tener que hacer concesiones en otros ámbitos, llegando incluso a aceptar que otras medidas siguiesen aprobándose por unanimidad en detrimento del paso general al voto por mayoría cualificada en el Consejo de Ministros y, por tanto, impidiendo la flexibilidad y eficiencia en el proceso de toma de decisiones en la UE.

### *El reconocimiento como «Estado grande» en el Consejo de Ministros*

Desde la adhesión, en 1986, España siempre ha pretendido disfrutar del estatus de «Estado grande» de la UE. En aquel momento consiguió el reconocimiento como Estado grande en la Comisión Europea (dos comisarios), pero mediano en el Consejo de Ministros (ocho votos frente a los diez de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido). El hecho de que las tres últimas CIG hayan tenido como uno de los temas centrales la reforma institucional con vistas a la futura ampliación de la Europa Central y del Este ha supuesto que, de nuevo, España reivindicase el estatus de Estado grande en el Consejo. La idea inicial, defendida por los distintos gobiernos, es que España tenía que recibir una compensación por la pérdida de un comisario. Durante la CIG de 1996-1997, el gobierno español defendió en todo momento dicho objetivo.<sup>36</sup> Su estrategia inicial fue no presentar ninguna propuesta escrita ni sobre la distribución de votos en el Consejo de Ministros ni sobre la composición de la Comisión Europea, pero sí en cambio expresar sus puntos de vista mediante declaraciones de políticos españoles.

La propuesta que presentó la Presidencia holandesa sobre el reparto de votos en el Consejo Europeo de Amsterdam, en junio de 1997, otorgaba 20 votos a España frente a los 25 que recibían los grandes. Esto iba en contra de los intereses españoles, ya que después de la ampliación perdía la capacidad de bloquear una decisión con el apoyo de un Estado grande y otro pequeño-mediano.<sup>37</sup> Ante esta iniciativa, el gobierno español se declaró en contra, al igual que una gran parte de Estados miem-



bros quienes, por distintas razones, veían con malos ojos la propuesta. Tras unas difíciles negociaciones, la situación de crisis acabó provocando el abandono del tema hasta una futura CIG. Sin embargo, esta decisión siguió sin convencer a España, que optó por bloquear la CIG en el último momento con el objetivo de que quedase reflejado sobre el papel el caso especial de España (Elorza, 1998: 48). Aznar no quería dejarlo únicamente en palabras porque para España era una «posición incómoda»: «éramos grandes en la Comisión Europea y nos iban a dar los votos que nos tocaban; íbamos a ser los que más perdíamos» (Elorza, 2000: 43-44).<sup>38</sup> En aquel momento la declaración aprobada por los Quince fue considerada como papel mojado por algunos. Sin embargo, más tarde fue utilizada en las negociaciones en Niza para escapar de otras propuestas.<sup>39</sup>

En la CIG de 2000, España intentó conseguir el mismo número de votos que Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido en el Consejo de Ministros. Su estrategia fue apoyarse en la posición de Francia en las negociaciones; sólo aceptaría menos votos que los «Cuatro grandes» si Alemania recibía más votos que el resto de Estados considerados grandes.<sup>40</sup> Esta postura ponía al gobierno español en una difícil situación (Closa y Heywood, 2004: 130), ya que todo indicaba que la inflexibilidad de Francia impediría el reajuste de votos favorable a Alemania. Asimismo, España tomó los resultados acordados en el Tratado de Niza como los únicos válidos y trató de estar lo más cerca posible de la Presidencia francesa e intentar recibir su apoyo.<sup>41</sup> Enrique Barón llegó a declarar que «el mejor representante de los intereses nacionales españoles era en verdad Francia» (citado en Basabe, 2006: 273). De ahí que Aznar mostrase su satisfacción ante la falta de avance con los acuerdos alcanzados en Biarritz y ratificase que esperaba conseguir un estatus de representación similar al de los otros cuatro países grandes.<sup>42</sup>

Finalmente, después de duras negociaciones, en diciembre de 2000, en Niza el resultado fue que España consiguió mantener 27 votos frente a los 29 que obtenían Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido. A cambio, sin embargo, perdió 14 eurodiputados respecto a los 64 que había obtenido en el Tratado de Amsterdam y tuvo que renunciar a su segundo comisario al igual que los otros cuatro Estados grandes. Estos cambios implicaban que para bloquear una decisión, España necesitaba el apoyo de tres de los Estados grandes más un Estado pequeño (incluyendo al país más pequeño). Desde el punto de vista del peso y de los votos en el

Consejo de Ministros, España recibió un peso desmesurado ya que, aunque no estaba entre los cuatro grandes, estaba más cerca que lejos de ellos.<sup>43</sup> Sin embargo, perdía la capacidad de bloqueo que había defendido con tanto empeño. Aunque el resultado fue vendido como satisfactorio por el gobierno, fue duramente criticado por la oposición (Basabe, 2006: 274-275).

La complejidad del proceso de toma de decisiones en el Consejo de Ministros aprobado en Niza hizo que inmediatamente fuese retomada la cuestión en el debate posterior sobre el futuro de la UE. La Convención Europea encargada de preparar las negociaciones de la sucesiva CIG propuso que en el Consejo de Ministros las decisiones se aprobasen con el apoyo del 50% de los Estados miembros más el 60% de la población total de la UE. Tanto España como Polonia consideraron que esta decisión menguaba su capacidad de influencia en la toma de decisiones.<sup>44</sup> Inicialmente España había defendido que el factor de la población se tuviese especialmente en cuenta en el reparto de votos en el Consejo, pero, ante la propuesta de la Convención, decidió aferrarse a la distribución de votos fijada en el Tratado de Niza en vez de a la doble mayoría propuesta por la Convención. España se mantuvo firme en su posición, llegando incluso a insinuar la entonces ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, que la propuesta de la Convención supondría en el futuro que Turquía sería el Estado con mayor poder en el Consejo de Ministros, al ser el más poblado.<sup>45</sup> Con esta estrategia pretendía que otros Estados miembros mostrasen también su desacuerdo. Además, uno de los argumentos defendidos por el gobierno español era que la Convención no podía revocar el Tratado de Niza sino que, más bien, estaba sujeta a su mandato estricto.<sup>46</sup>

Después de muchas reuniones bilaterales y multilaterales, las negociaciones acabaron bloqueándose en la cumbre de Bruselas el 12 y 13 de diciembre de 2003. Tras la reunión, el presidente Jacques Chirac declaró que «la discusión ha sido corta, en la medida en que no había flexibilidad de su parte ni posibilidad de negociación y, repito, por razones que puedo comprender perfectamente» mientras que el entonces canciller Gerard Schröder señaló que había especialmente dos países que no querían moverse: «Uno por tradición (en alusión a España) y el otro por puntos de vista políticos internos» (en referencia a Polonia).<sup>47</sup> Este bloqueo condujo a la parálisis de la CIG en los siguientes meses. La sucesiva Presidencia, en manos de los irlandeses, recibió el mandato de reanu-

dar los trabajos mediante contactos informales con el objetivo de salir de la fase de estancamiento con que culminaron las negociaciones de diciembre en Bruselas. En los siguientes meses las posiciones más discrepantes se suavizaron y, en particular, la victoria del partido socialista en España supuso cierta flexibilización. Finalmente, las negociaciones concluyeron bajo el nuevo gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004, en gran medida gracias a la eficacia de la Presidencia irlandesa en la búsqueda de compromisos (Dür y Mateo, 2006). Si bien cabe decir que, ya en marzo, tanto España como Polonia habían declarado mostrarse partidarios de alcanzar un resultado.

En resumen, en esta cuestión hemos visto cómo un Estado mediano-grande como España es capaz de influir en las negociaciones haciendo uso de su poder de veto. En primer lugar, en Amsterdam consiguió que se firmase una declaración que aseguraba que se tendría cuenta la pérdida de un comisario de España en la distribución de votos en el Consejo de Ministros. En segundo lugar, en Niza obtuvo más votos de los que inicialmente le correspondían teniendo en cuenta la población a cambio de ciertas concesiones. Por último, en la CIG de 2003-2004 no aceptó la propuesta de la Convención, lo que puso en peligro las negociaciones sobre el Tratado Constitucional. En suma, aunque en este ámbito España ha determinado en gran medida el avance de las negociaciones, deja abierto el interrogante de hasta qué punto un Estado puede bloquear una medida de modo incondicional sin que ello tenga altos costes como es la reputación entre los socios comunitarios.

## Conclusiones

Este capítulo analiza uno de los episodios del proceso de integración europea en que el impacto de los Estados miembros en el devenir de la UE es más notorio: las negociaciones en las CIG que revisan los tratados comunitarios. Se trata, por tanto, de un proceso de «interacción desde abajo», cuya influencia se verá reflejada también en los Estados miembros. De ahí que todos los Estados busquen alcanzar sus objetivos en las negociaciones. A lo largo del capítulo hemos analizado el impacto que España ha desempeñado en la ronda de conferencias celebradas a lo lar-

go de sus veinte años de pertenencia en el proceso de integración europea tomando cuatro ejes que han sido centrales para la política española: la regulación del asilo en la UE, el estatus especial para las regiones ultraperiféricas, la cohesión económica y social y el reconocimiento como «Estado grande» en el Consejo de Ministros. La conclusión a la que hemos llegado es que España ha influido en el proceso de negociaciones en determinadas ocasiones, llegando incluso en algunos momentos a determinar los resultados alcanzados.

Esta conclusión muestra, por consiguiente, que Estados medianos y/o pequeños pueden ocupar un papel destacado en las CIG, en contra de lo que predice el intergubernamentalismo liberal. En particular, esto es posible cuando se trata de un país, como España, muy activo en la defensa de sus posiciones en las negociaciones y que se ha valido del uso de numerosas estrategias para influir en los procesos de negociación como el uso del veto, el recurso a la política de pasillos y a numerosas reuniones y encuentros bilaterales y multilaterales, la presentación de propuestas y contrapropuestas y la creación de coaliciones. Hemos visto, además, cómo España consiguió introducir en la agenda de las negociaciones el difícil tema de la regulación del asilo en la UE; dotar de un estatus especial a las regiones ultraperiféricas, como Canarias; introducir la cohesión económica y social en el Tratado de Maastricht en los años noventa beneficiándose económicamente de los FEC hasta 2013; e influir, por último, en el reparto de votos en el Consejo de Ministros en su propio beneficio, a costa a menudo del bloqueo de las negociaciones y de ganarse la reputación de ser un «negociador duro». Todo ello nos muestra que España, aunque con distinto impacto, ha influido en los procesos de negociación en los últimos veinte años. En la actual UE, compuesta de veintisiete Estados, será más dudoso determinar el impacto que cualquiera de sus miembros, sea un Estado grande, mediano o pequeño, tiene en el avance del proceso de integración europea.

## Notas

1. Deseo expresar mi agradecimiento a los entrevistados en el Ministerio de Asuntos Exteriores.
2. Véase el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea.

3. Para un análisis más detallado sobre el funcionamiento de las dos instituciones véase Molina (2001).
4. Entrevista con un miembro de la Secretaría de Estado para Asuntos Europeos, Madrid (diciembre de 2002).
5. Entrevista con un miembro de la SEAE, Madrid (diciembre de 2002).
6. Entrevista con un miembro de la SEAE, Madrid (diciembre de 2002).
7. *El País*, 25 de marzo de 1996, p. 6.
8. *El País*, 28 de marzo de 1996, p. 6.
9. Entrevista con un ex representante permanente en la UE, París (abril de 2002).
10. *El País*, 30 de marzo de 1996, p. 2.
11. *El País*, 30 de marzo de 1996, p. 2.
12. *El País*, 30 de marzo de 1996, p. 2.
13. *El País*, 21 de junio de 1996, p. 8.
14. *El País*, 22 de junio de 1996, p. 4.
15. *El País*, 23 de junio de 1996, p. 3.
16. Entrevista con un ex representante permanente de la UE, París (abril de 2002).
17. CONFER 3925/96, Nota de la delegación española sobre justicia y asuntos de interior, de 25 de septiembre de 1996.
18. Para un estudio detallado de las críticas efectuadas por ACNUR véase Díez (1998: 90-93).
19. CONFER 3880/97, Protocolo sobre asilo, de 15 de abril de 1997. Para un análisis detallado del contenido de la propuesta véase Díez Torres (1998: 95-97).
20. *El País*, 23 de abril de 1997, p. 12.
21. SN 535/97 (C36). Propuesta de Protocolo sobre el asilo, de 17 de mayo de 1997. *El País*, 23 de abril de 1997, p. 12.
22. La propuesta llevaba por título: «Notas para un compromiso».
23. *El País*, 24 de mayo de 1997, p. 1.
24. *El País*, 3 de junio de 1997, p. 6.
25. *El País*, 18 de junio de 1997, p. 1.
26. *El País*, 23 de junio de 1997, p. 3.
27. *El País*, 17 de junio de 1997, p. 5.
28. *El País*, 23 de junio de 1997, p. 3.
29. Para más información sobre estas reclamaciones véase Díez (1998: 155-158).
30. *El País*, 30 de marzo de 1996, p. 2.
31. Doc. COM 2501/96, de 11 de septiembre de 1996.
32. *El País*, 14 de junio de 1997, p. 5.
33. *El País*, 14 de junio de 1997, p. 5.

34. Para un análisis del contenido del estatuto véase Carderera (1998: 161-162).
35. Doc. CONF-UP-UEM 2004/91, citado y accesible en Gil (1992: 108 y 325).
36. Ministerio de Asuntos Exteriores, *La Conferencia Intergubernamental de 1996. Bases de una reflexión*. Madrid (2 de marzo de 1995).
37. *El País*, 16 de junio de 1997, p. 5.
38. La Declaración dice explícitamente: «Until the entry into force of the first enlargement, it is agreed that the decision of the Council of 29 March 1994 [The Ioannina Compromise] will be extended and, by that date, a solution for the special case of Spain will be found».
39. Declaración n.º 50 aneja al Tratado de Amsterdam, por la que se acuerda que hasta que se produjese la primera ampliación se prorroga el compromiso de Ioannina y se plantea la necesidad de encontrar una solución al caso especial de España antes de la fecha.
40. Entrevista con un ex ministro de Asuntos Exteriores, Barcelona, enero de 2003.
41. Así lo hizo en su respuesta al cuestionario de la Presidencia italiana sobre la función legislativa, las formaciones del gobierno y la Presidencia del Consejo de Ministros (CIG 9/03) en CIG 17/03, de 15 de octubre de 2003.
42. *La Vanguardia*, 15 de octubre de 2000, p. 12.
43. Entrevista con un ex ministro de Asuntos Exteriores, Barcelona (enero de 2003).
44. Véase, en cuanto a la posición de ambos estados, Cimoszewicz (2003) y *Financial Times*, 26 de septiembre de 2003, p. 23.
45. *El Mundo*, 1 de octubre de 2003, p. 25.
46. *El País*, 19 de septiembre de 2003, p. 9.
47. *El Periódico*, 14 de diciembre de 2003, p. 2.

## Bibliografía

- Barbé, E. (1999), *La política europea de España*, Ariel Practicum, Barcelona.
- Basabe, F. (2002), «Spain: A “Difficult” Negotiation Partner?», en F. Laursen, ed., *The Amsterdam Treaty: national preference formation, interstate bargaining and outcome*, Odense University Press, Odense, pp. 311-340.
- (2006), «Spain: the need to sell a victory» en F. Laursen, ed., *The Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, pp. 263-286.
- Beach, D. (2004), «The Unseen Hand in Treaty Reform Negotiations: The Role

- and Influence of the Council Secretariat», *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n.º 3, pp. 408-439.
- (2005), *The Dynamics of European Integration: Why and When EU Institutions Matter*, Palgrave, Houndmills.
- Boixareu, A. y J. Carpi (2000), *El Tratado de Amsterdam*, Bosch, Barcelona.
- Carderera Soler, F. (1998), «El Estatuto Permanente para las regiones ultraperiféricas en el nuevo Tratado de Amsterdam», en A. Matutes, J. Elorza y C. Batarreche, eds., *España y la negociación del Tratado de Amsterdam*, Política Exterior, Madrid, pp. 155-162.
- Christiansen, T. (2002), «The Role of Supranational Actors in EU Treaty Reform», *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n.º 1, pp. 33-53.
- Christiansen, T. y K. Jorgensen (1999), «The Amsterdam Process: A Structurationist Perspective on EU Treaty Reform», *European Integration Online Papers*, vol. 3, n.º 1.
- Cimoszewicz, W. (2003), «Polonia y España», en Real Instituto Elcano, n.º 138.
- Closa, C. y P. Heywood (2004), *Spain and the European Union*, Palgrave, Houndmills.
- Comisión Europea (1997), *La reforma de la Unión Europea en 150 definiciones*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Crespo MacLennan, J. (2004), *España en Europa, 1945-2000*, Marcial Pons Historia, Madrid.
- Díez Torres, A. (1998), «Especial referencia al Protocolo de asilo de nacionales de los Estados miembros», en A. Matutes, J. Elorza y C. Batarreche, eds., *España y la negociación del Tratado de Amsterdam*, Política Exterior, Madrid, pp. 87-102.
- Dinan, D. (1997), «The Commission and the Reform Process», en G. Edwards y A. Pijpers, eds., *The Politics of European Treaty Reform: The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, Pinter, Londres.
- Dür, A. y G. Mateo (2006), «Bargaining Efficiency in Intergovernmental Negotiations in the EU», *Journal of European Integration*, vol. 28, n.º 4, pp. 381-398.
- Elgström, O., ed. (2003), *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, Routledge, Londres.
- Elorza, J. (1998), «El Tratado de Amsterdam: una evaluación española», en A. Matutes, J. Elorza y C. Batarreche, eds., *España y la negociación del Tratado de Amsterdam*, Política Exterior, Madrid, pp. 35-58.
- (2000), «The Position of Spain with Regard to the IGC», en E. Best, M. Gray y A. Stubb, eds., *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*, European Institute of Public Administration, Maastricht, pp. 43-52.
- Gil, A. (1992), «Spain and European Political Union», en F. Laursen y S. Vanhooacker, eds., *The Intergovernmental Conference on Political Union: Institu-*

- tional Reforms, New Policies and International Identity of the European Union*, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Laursen, F. (2006), «Explaining the Treaty of Nice: Beyond Liberal Intergovernmentalism», en F. Laursen, ed., *The Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, pp. 529-541.
- Mateo, G. (2008), *Hacia una Constitución Europea: actores y procedimientos en las Conferencias Intergubernamentales de la UE*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Maurer, A. (2002), «The European Parliament: Win-Sets of a Less Invited Guest», en F. Laursen, ed., *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining, Outcome and Ratification*, Odense University Press, Odense, pp. 405-450.
- Molina Álvarez de Cienfuegos, I. (2001), «La adaptación de la Unión Europea del poder ejecutivo español», en C. Closa, *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid.
- Morata, F. (1999), *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Ariel, Barcelona.
- (2000), «La política regional y de cohesión», en F. Morata, ed., *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona.
- Moravcsik, A. (1991), «Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional statecraft in the European Community», *International Organization*, vol. 45, n.º 1, pp. 19-56.
- (1993), «Liberalism and International Relations Theory», *Harvard University Centre for International Affairs Paper*, vol. 31, n.º 4.
- (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Londres.
- Navarro, A. y E. Viguera (2005), «Las perspectivas financieras 2007 y 2013 y la posición de España», en Real Instituto Elcano, n.º 22.
- Scharpf, F. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder.
- Tallberg, J. (2002), «First Pillar: The Domestic Politics of Treaty Reform in Environment and Employment», en F. Laursen, ed., *The Amsterdam Treaty: national preference formation, interstate bargaining and outcome*, Odense University Press, Odense, pp. 453-471.
- (2006), *Leadership and Negotiation in the European Union: The power of the Presidency*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tsebelis, G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton.



---

### 3. Las presidencias españolas del Consejo de la Unión Europea

Ana Mar Fernández Pasarín

#### Introducción

El proceso de integración europea representa una alternativa frente al orden político clásico. La dinámica inaugurada por el Tratado de París en 1951 ha transformado el modelo westfaliano de autoridad y dado lugar a la configuración de una nueva forma de organización política. La UE materializa esta inédita y compleja creación: una entidad caracterizada, desde sus orígenes, por la coexistencia de fuerzas contrarias aunque no irreconciliables: la influencia descendente que la UE aplica a las estructuras, las políticas y la definición de los valores de los gobiernos y la presión ascendente que, a su vez, ejercen los Estados miembros sobre el proceso político europeo para nacionalizar la agenda europea.

El objetivo de este capítulo consistirá en analizar este proceso bidireccional a través de un prisma particular: la Presidencia del Consejo de la UE. El ejercicio de esta función representa un indicador a la hora de valorar la política europea de un Estado miembro y, en particular, de cómo éste resuelve la problemática derivada de la necesaria compatibilidad entre la maximización de los intereses particulares y la ineludible adaptación a las normas, políticas y valores transmitidos por las instituciones comunitarias.

El análisis de las presidencias españolas del Consejo de la Unión servirá de estudio de caso para contrastar esta idea. Desde su adhesión a las Comunidades Europeas en 1986, España ha ejercido la Presidencia en tres ocasiones. Cada una de estas experiencias constituye una lente privilegiada para medir la política europea de este país y, más concretamente, la tónica de las influencias *top-down* y *bottom-up* antes mencionadas.

El capítulo se divide en dos partes. En la primera, se analiza el papel de la Presidencia del Consejo en el seno del sistema institucional europeo y se explican las principales implicaciones que se derivan de su ejercicio para los Estados miembros. En la segunda, se examinan las tres presidencias españolas del Consejo de la Unión y se trata de establecer, por una parte, cuál ha sido el impacto del semestre presidencial en España desde el punto de vista de su socialización y adaptación al interés comunitario y, por otra parte, cómo se ha traducido la influencia española en la definición de la agenda europea.<sup>1</sup>

### La Presidencia del Consejo de la Unión Europea: una gran responsabilidad, una oportunidad política relativa

El ejercicio de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea representa un momento especialmente relevante en la vida comunitaria de los Estados miembros. Durante seis meses, de forma periódica y rotativa, los Estados miembros se encuentran al frente del centro decisorio con más peso dentro de la UE. Esta posición implica un alto grado de responsabilidad a la vez que supone cierta oportunidad. El ejercicio de la Presidencia pone a prueba la capacidad y fiabilidad de los gobiernos como socios comunitarios al tiempo que les sitúa en una posición privilegiada que les permite maximizar sus intereses particulares en Europa.

En la actualidad, la Presidencia desempeña cuatro funciones principales: organización, iniciativa, mediación y representación del Consejo (Elgström, 2003; Bucci, 1988; Hayes-Renshaw y Wallace, 2005; Kirchner, 1992; Bassompierre, 1988). El ejercicio de cada una de estas competencias representa un desafío para los gobiernos y sus administraciones. En primer lugar, la Presidencia asume la organización, gestión y coordinación de los trabajos del Consejo y de sus órganos auxiliares (comités y grupos de trabajo) así como del Consejo Europeo. Esta función administrativa constituye el cuerpo central de la función presidencial, su competencia tradicional y cuenta para ello con el soporte del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y del Comité Político y de Seguridad (COPS), así como con el apoyo técnico de la Secretaría General del Consejo. En la práctica, supone preparar y presidir por semestre una media de cincuenta reuniones ministeriales, mil encuentros entre comi-

tés y grupos de trabajo y al menos una cumbre ordinaria de jefes de Estado y de Gobierno.<sup>2</sup> En caso de éxito organizativo, la celebración de estas últimas reuniones se convierte a menudo en una importante fuente de prestigio, especialmente para los Estados recién llegados que, al igual que España durante los años ochenta, tienen que hacer sus pruebas en Europa, demostrando «su compromiso con el proyecto europeo» y su «fiabilidad como socios comunitarios».<sup>3</sup> Durante todo el semestre y, en particular durante estos encuentros al máximo nivel, el Estado que ejerce la Presidencia debe poner su administración al servicio de la Unión (Svensson, 2000) y demostrar su capacidad de gestión. En caso de fracaso o de éxito relativo, a menudo la evaluación de todo el ejercicio es la que se ve afectada. El creciente interés mediático suscitado por la celebración de las cumbres europeas no ha hecho sino ampliar este fenómeno que se ha visto, sin embargo, matizado a raíz de la decisión adoptada durante las negociaciones del Tratado de Niza (diciembre del año 2000) de trasladar progresivamente la celebración de todas las reuniones a Bruselas.

En segundo lugar, destaca la función de iniciativa de la Presidencia, es decir, su capacidad para influir en la agenda política europea. La literatura no es unánime respecto al alcance de esta competencia. Sin duda, la dirección de los trabajos del Consejo y del Consejo Europeo que incluye la elaboración de un programa semestral, en el que los Estados miembros precisan los temas que serán objeto de atención preferente durante su mandato, confiere cierto poder de influencia a la hora de introducir, priorizar o excluir temas de la agenda política europea en función del interés propio (Sherrington, 2000; Tallberg, 2006; Bengtsson *et al.*, 2004). Sin embargo, no es menos cierto que existe poco espacio para iniciativas extraordinarias (Dewost, 1984; Kirchner, 1992; Ludlow, 1993, 1998; O'Nuallain, 1985; Wallace, 1986). El margen de maniobra de la Presidencia se encuentra limitado por varios factores, entre los que cabe señalar la corta duración del mandato, el grado de colegialidad derivado del sistema de *troika* y de continuidad asegurado por la Secretaría General del Consejo, así como el hecho de que el poder de iniciativa en materia comunitaria se encuentre formalmente en manos de la Comisión Europea. Además, desde las reformas del Consejo iniciadas en 1999 en el marco de los tratados vigentes, el principio de la programación semestral se ha relativizado sustancialmente a raíz de la adopción, durante la tercera Presidencia española del Consejo de la Unión (primer semestre del año

2002), del sistema de programación operativa anual y estratégica plurianual de los trabajos del Consejo.<sup>4</sup> Por último, cabe tener presente que la capacidad de la Presidencia para orientar el curso de la acción política hacia la defensa de los intereses particulares se encuentra limitada por un factor ineludible: la voluntad de los demás miembros del Consejo, esto es, la obligación para el Estado que ejerce la Presidencia de realizar múltiples rondas de contactos, negociar, buscar términos medios y, finalmente, someter a la aprobación de sus socios la adopción de cualquier decisión.

En tercer lugar, la Presidencia desempeña un importante papel de conciliación y de mediación. Esta función, que no formaba parte de las prerrogativas iniciales de esta institución, se ha desarrollado a raíz de acontecimientos como el Compromiso de Luxemburgo de 1966, la creación de la CPE sobre una base intergubernamental, en 1970, la progresiva extensión del voto por mayoría cualificada a partir del AUE, las sucesivas ampliaciones de la Unión o las reformas de los tratados constitutivos. Estos hechos pusieron de manifiesto las ventajas de la Presidencia del Consejo como organizadora del consenso, forjadora de mayorías y agente al servicio de la Unión (Dewost, 1984; O’Nuallain, 1985; Taulègne, 1993). Para poder ejercer una mediación activa, la Presidencia, en calidad de actor, en principio neutral e imparcial,<sup>5</sup> debe anteponer la búsqueda del interés general a la del interés particular y diferenciar con claridad su papel del de la respectiva delegación nacional representada en el Consejo (O’Nuallain, 1985: 16). La experiencia y las aptitudes diplomáticas del presidente determinan en gran medida el resultado de las negociaciones. Las funciones de mediación y de conciliación exigen un profundo conocimiento de los *dossiers* que están sobre la mesa así como del estado de las negociaciones en todos los niveles. Implican mantener canales de comunicación y de coordinación fluidos con la Presidencia saliente, la Comisión, el Parlamento (en su calidad de colegislador), el secretario general/alto representante para la PESC y las delegaciones de los Estados miembros. Asimismo, exigen estar informado de las posturas de todos los actores que participan en el proceso de toma de decisiones, conocer el margen de maniobra del que dispone cada gobierno para negociar, anticipar las reacciones adversas, centrar los debates sobre las cuestiones que admitirán soluciones de compromiso y dejar para más tarde la discusión de los temas más polémicos (Wallace y Edwards, 1976: 544).

Por último, la Presidencia asume la función de representación del Consejo. Esta competencia, extensible desde 1974 al Consejo Europeo,

reviste dos dimensiones. Internamente, conlleva la representación de ambas formaciones ante las demás instituciones europeas, principalmente la Comisión, el Parlamento, el Tribunal de Justicia y, desde 1998, el Banco Central Europeo. A escala externa, implica tres aspectos. Por un lado, la Presidencia del Consejo comparte el derecho de legación pasivo y activo de las Comunidades Europeas con la Comisión. Esta práctica encuentra su origen en el Compromiso de Luxemburgo adoptado en 1966 y, más concretamente en su Anexo II, que trata específicamente de las relaciones entre el Consejo y la Comisión (Luxemburgo, 29/1/1966). Por otro lado, la Presidencia asume la representación de la UE frente a terceros en materia de PESC. Esta prerrogativa, cuya primera expresión se remonta a 1970 con la adopción del Informe Davignon, queda estipulada en el Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE). Desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam en 1999, la Presidencia comparte esta competencia con el alto representante para la PESC, en la actualidad, Javier Solana. Por último, la Presidencia también ejerce la representación externa de la UE en materia de Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (Título VI del TUE). En virtud de estas disposiciones, la Presidencia realiza las declaraciones comunes y se responsabiliza de la correcta ejecución de las estrategias, acciones y posiciones comunes adoptadas en el ámbito del segundo y tercer pilar de la Unión Europea.

En definitiva, la Presidencia es un ejercicio complejo en el que responsabilidad y oportunidad se codean con misma intensidad y además una escuela de aprendizaje y de socialización respecto al interés comunitario. Conlleva la organización, negociación, mediación y representación en nombre de la Unión y, en este sentido, actúa en defensa de los valores comunes. Implica que los Estados miembros adapten sus estructuras, políticas e intereses con objeto de lograr la convergencia con los parámetros europeos. En este sentido, la Presidencia es un instrumento de europeización. Se trata de un momento especialmente relevante desde el punto de vista de la penetración de las dinámicas europeas en la esfera interna, lo que no es óbice para constatar que el ejercicio de la Presidencia también representa un momento privilegiado desde el punto de vista de la interacción ascendente. A pesar de la existencia de numerosos frenos políticos e institucionales entre los que destacan los principios de neutralidad e imparcialidad, el ejercicio de la Presidencia da una oportunidad a los Estados miembros para maximizar la defensa de sus intereses

nacionales (Wallace, 1986). La capacidad para lograrlo dependerá en buena medida de que estos últimos no contravengan los intereses de la propia Unión.

## España y la Presidencia del Consejo

España ejerció por primera vez la Presidencia del Consejo durante el primer semestre de 1989, apenas tres años después de adquirir su condición de Estado miembro de las Comunidades Europeas. La segunda Presidencia española tuvo lugar durante el segundo semestre de 1995, coincidiendo con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la UE. La tercera y última se desarrolló a lo largo del segundo semestre de 2002, en el contexto de la convulsión que crearon a nivel mundial los atentados terroristas contra las Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono el 11 de septiembre de 2001.

Un análisis comparado de estas tres experiencias revela regularidades en algunas prioridades fundamentales así como algunos cambios significativos en términos de estrategias. Desde el punto de vista del impacto de la Presidencia en España, cabe señalar, como principal rasgo de continuidad, el hecho de que las tres presidencias han sido concebidas como una palanca de prestigio internacional, una oportunidad para lograr la convergencia con Europa y demostrar la seriedad y fiabilidad de España como socio comunitario.<sup>6</sup> Desde un principio, una de las prioridades identificadas por el gobierno español para lograr este objetivo consistió en superar con éxito el desafío administrativo planteado por la Presidencia. El semestre presidencial fue interpretado como un ejercicio de responsabilidad. El esfuerzo organizativo fue una constante, iniciándose en cada ocasión varios años antes del comienzo del ejercicio e impulsando en su estela la modernización del servicio exterior del Estado.<sup>7</sup> Desde el punto de vista de la interacción ascendente, las tres presidencias han servido de canal de influencia privilegiado para nacionalizar la agenda europea en cuestiones de política exterior de especial interés para España como las relaciones con América Latina y el área del Mediterráneo.

En ambos casos, los principales elementos diferenciadores se deben a la evolución del proceso de integración y de la situación de España en Europa, así como a los cambios producidos a nivel interno, entre los

que cabe destacar la llegada al poder del Partido Popular en 1996. La tercera Presidencia española reflejó, en efecto, un cambio de estilo respecto a las experiencias anteriores, caracterizado por el deslinde del eje francoalemán y una apuesta maximizada por la defensa del interés nacional en cuestiones sensibles como la lucha contra el terrorismo, la gestión de los flujos migratorios procedentes de países terceros o la liberalización del mercado.

### *Enero-junio de 1989: estreno de España al frente de la Presidencia del Consejo de Ministros*

España abordó su primer mandato al frente de la Presidencia del Consejo de Ministros durante el primer semestre de 1989 con un mensaje claro: «La prioridad de la Presidencia española se llama Europa». Esta frase, pronunciada ante el Parlamento Europeo de Estrasburgo al inicio de la Presidencia por el entonces ministro de Asuntos Exteriores socialista Francisco Fernández Ordóñez, anuncia a la vez que resume el objetivo político perseguido por el gobierno español en aquella ocasión.

En un contexto europeo marcado por la renovación de la Comisión a primeros de enero y la perspectiva de las elecciones europeas en junio y, con una intensa labor de preparación, organización, movilización en recursos humanos y financieros como telón de fondo y, la moderación y el pragmatismo como estrategia, España centró sus esfuerzos en dos aspectos. Por una parte, demostrar su eficacia como socio comunitario y, por lo tanto, como parte interesada en la profundización del proceso de integración europea. Por otra parte, superar definitivamente, gracias al marco europeo, el «viejo síndrome de aislamiento» (Barbé, 1999: 21) que había caracterizado su política exterior hasta su adhesión a las Comunidades Europeas tres años antes.

El esfuerzo organizativo llevado a cabo para afrontar el reto de la Presidencia ha sido a menudo destacado por los analistas (González Sánchez, 1989; Solbes *et al.*, 1988).<sup>8</sup> Las labores de preparación que se iniciaron en marzo de 1986, apenas dos meses después del ingreso de España en las Comunidades Europeas (CCEE), se desarrollaron en varios frentes. La primera etapa consistió en crear un comité organizador, integrado por los más altos funcionarios de la Presidencia del Gobierno y del Ministerio de Asuntos Exteriores, entre ellos, el director del gabinete de

la Presidencia, Roberto Dorado y el secretario de Estado para las Comunidades Europeas, Pedro Solbes. Trabajando en estrecha colaboración con la representación permanente en Bruselas creada en 1986 (RD 260/86) y asistido por dos grupos de trabajo encargados de ejecutar sus decisiones,<sup>9</sup> dicho Comité contaba entre sus atribuciones la planificación de las actividades del Consejo de Ministros de las CE, la coordinación de los distintos órganos de la Administración competentes así como la organización material de toda la infraestructura y logística presidencial, incluida la preparación de la Cumbre de Madrid de junio 1989 (*Época*, 1989). Cabe señalar que este dispositivo institucional se mantuvo en sus líneas fundamentales en las presidencias de 1995 y 2002.

Por otra parte, se desarrolló una importante labor de formación de los funcionarios. Se impartieron seminarios a más de 1.500, llamados a ejercer un determinado poder de decisión durante la Presidencia en la Escuela Diplomática de Madrid. Asimismo, cerca de 150 funcionarios directamente implicados en el ejercicio de la Presidencia siguieron seminarios en el Instituto Nacional de Administración Pública sobre la agenda política de la Presidencia. Por último, se organizó un curso de preparación en técnicas de negociación destinado a los funcionarios que iban a desempeñar las funciones de presidente de los comités y grupos de trabajo del Consejo en el Instituto Europeo de Administración Pública situado en Maastricht.<sup>10</sup> Además de esta labor de formación, el Ministerio de Asuntos Exteriores editó unos folletos informativos extremadamente concretos sobre las reglas de funcionamiento del Consejo (incluyendo desde aspectos prácticos como el acceso a las salas, la petición de palabra o el uso de micrófonos hasta el modo de preparar las reuniones del Consejo, elaborar el orden del día, manejar el sistema de votación o decidir sobre la oportunidad de celebrar debates de orientación) así como sobre la vida práctica en Bruselas.<sup>11</sup>

La voluntad del gobierno español de demostrar la fiabilidad de España como socio europeo se expresó, por otra parte, mediante la presentación de un programa alejado de cualquier iniciativa extraordinaria y marcado por una prioridad identificada con claridad meridiana: Europa.<sup>12</sup> Con este fin, la Presidencia desarrolló dos estrategias, ambas enmarcadas en el cumplimiento del Acta Única. Por una parte, centró su atención en los temas pendientes relacionados con el mercado interior. Adoptando un perfil continuista en relación con sus antecesoras y, en particular, con Alemania, que había ejercido el mandato presidencial durante el primer



semestre de 1988, la Presidencia española se esforzó en impulsar los asuntos pendientes: fijar una fecha para el inicio de la primera fase de la Unión Económica y Monetaria y tratar de avanzar en la dimensión social del mercado único mediante el visto bueno al anteproyecto de la Comisión de Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales (González Sánchez, 1989: 720). Además de estas dos grandes cuestiones de interés comunitario, la Presidencia centró sus esfuerzos en lograr la aprobación del Paquete Agrícola (Consejo del 23 y 24 de enero de 1989), tarea que tradicionalmente incumbe a las presidencias del primer semestre. Así pues, en el ámbito comunitario la Presidencia española optó por una estrategia sin riesgos, ateniéndose principalmente a la gestión de los asuntos comunitarios pendientes.

Este perfil bajo no se corresponde con la actitud mantenida en relación con los asuntos gestionados sobre una base intergubernamental. En éste ámbito la Presidencia española adoptó una actitud más ambiciosa, poniendo de manifiesto la importancia que España ha otorgado tradicionalmente a la Cooperación Política Europea como instrumento de proyección internacional (véase Montobbio, 1998; Regelsberger, 1989). Las relaciones transatlánticas, la relación privilegiada de España con América Latina y estratégica con la zona del Mediterráneo, así como la situación en Oriente Próximo, prioridades tradicionales de la agenda diplomática española, se perfilaron también como temas de atención preferente de la Presidencia (Barbé, 1997). Destacaron en este sentido la propuesta española de crear un Fondo de Garantía para resolver el problema de la deuda latinoamericana o la implicación de la Comunidad Europea en el proceso de paz en Centroamérica (reunión de los Doce en San Pedro de Sula con los países de América Central).

En términos concretos, los resultados de la Presidencia fueron desiguales. El logro más relevante consistió en la adopción del Informe Delors sobre la UEM durante el Consejo Europeo de Madrid (26 y 27 de junio de 1989). El rechazo del gobierno británico, liderado por Margaret Thatcher, impidió llevar a buen puerto el proyecto de Carta Social Europea. Finalmente, la Presidencia tampoco obtuvo resultados destacados en materia de CPE en relación con América Latina, al ser simplemente anotada su propuesta de crear un Fondo de Garantía para la deuda (Closa, 2001: 39). A pesar de ello, la primera experiencia de España al frente de la Presidencia resultó positiva en términos de prestigio internacional. La Presidencia culminó el proceso de rehabilitación política de

España en Europa.<sup>13</sup> Para algunos autores, incluso supuso su verdadera entrada diplomática en la escena internacional.<sup>14</sup>

Al término del mandato y a la hora de hacer un balance de esta Presidencia, destaca la apuesta europeísta de este Estado recién llegado al club de las democracias liberales. La fórmula utilizada por Fernández Ordóñez al presentar el programa de la Presidencia a principios de año resultó ser algo más que una simple figura de estilo. Resume, a la vez que refleja, una estrategia, una política europea dirigida, por una parte, hacia el carácter serio y eficaz de un país recién admitido en el club comunitario y, por otra parte, hacia el refuerzo de la CPE como marco político para alcanzar una nueva proyección internacional.

A menudo calificada de «Presidencia de gestión», esta primera experiencia de España al frente del Consejo de Ministros contó con una opinión final favorable, según González Sánchez, «tanto más destacable cuanto que correspondía a un país con escasa experiencia comunitaria, que por vez primera ejercía dicha responsabilidad» (González Sánchez, 1989: 720). Se trataba, entonces, de «la verdadera prueba de fuego respecto a la capacidad del Estado español para participar de forma plena en la vida comunitaria y para colaborar, sin grandes algaradas pero con un trabajo serio y prudente, en el proceso de construcción europea» (Solbes *et al.*, 1988).

### *Enero-junio de 1995: fin del europeísmo sin condiciones*

España volvió a ocupar la Presidencia del Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre de 1995, de acuerdo con el nuevo sistema de rotación basado en criterios políticos adoptado por el Consejo de la UE el 1 de enero de ese mismo año.<sup>15</sup> Esta segunda experiencia se produce en un contexto general complejo. España llega a la Presidencia de la Unión con un gobierno debilitado por los múltiples casos políticos y financieros que afectan al Ejecutivo socialista en el primer semestre de 1995. Por otra parte, la Presidencia española tiene lugar apenas tres años desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, tras unas negociaciones especialmente difíciles en las que la posición del gobierno español estuvo marcada por la exigencia de una contrapartida a los esfuerzos financieros supuestos para llevar a cabo la UEM (Morata, 1998: 382). Finalmente, la Presidencia española se produce también poco tiempo

después de la crisis institucional surgida a raíz de las adhesiones de Austria, Suecia y Finlandia a la Unión Europea, el 1 de enero de 1995. El debate suscitado en torno a la ponderación de los votos, que culminó con la adopción del Compromiso de Ioannina en marzo de 1994, puso de manifiesto lo que pronto se convertiría en una constante de la diplomacia española: redoblar los esfuerzos para demostrar ya no la fiabilidad, sino la centralidad de España en una Europa ampliada (Moreno Juste, 2001). Este contexto condicionó una Presidencia levemente más centrada en el interés nacional.

La voluntad de mantenerse en primera fila y de contrarrestar «el síndrome de periferia» (Barbé, 1999) tuvo dos expresiones.<sup>16</sup> Por una parte, los esfuerzos realizados para llegar a la tercera fase de la UEM. Por otra, el impulso dado a una política exterior europea dirigida hacia las áreas preferentes de España: el Mediterráneo y el continente americano (Moreno Juste, 2001: 209). La importancia de estas cuestiones se desprende de su inclusión como prioridades de la agenda europea de la Presidencia española junto con otras cuestiones pendientes de la agenda comunitaria como el desarrollo del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, la profundización en la dimensión social de la Unión o la preparación de la Conferencia Intergubernamental para la revisión del Tratado de la Unión que tendría lugar en 1996.<sup>17</sup>

Nuevamente, la proyección de las preocupaciones nacionales en el ámbito europeo quedó particularmente evidenciada en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. La Presidencia del Consejo representó, efectivamente, una nueva oportunidad para dar un impulso a las relaciones exteriores de la Unión con los conjuntos regionales de especial interés histórico y estratégico para España.

La Conferencia Euromediterránea y la Declaración de Barcelona como base para el desarrollo de un marco global y multilateral de diálogo y colaboración entre las dos riberas del Mediterráneo,<sup>18</sup> la aprobación de la Comunicación de la Comisión, elaborada y presentada a petición de España, sobre las «Orientaciones generales para la cooperación entre la Comunidad Europea y América Latina para el período 1996-2000», la firma de un Acuerdo marco interregional con los países del Mercosur; y, finalmente, el salto cualitativo tomado por la relación con Estados Unidos, en palabras del entonces ministro de Asuntos Exteriores, Carlos Westendorp, «la más importante para la Unión Europea porque es la única que tiene una dimensión global» (Westendorp, 1995: 24), materializa-

do mediante la firma, el 3 de diciembre de 1995, en Madrid, de la Nueva Agenda transatlántica y del Plan de acción conjunto, constituyen algunos de los logros de la Presidencia española, a la vez que ponen de manifiesto su estrategia de atención preferente hacia la dimensión exterior de la Unión Europea.

En definitiva, la segunda experiencia española al frente de la Presidencia puso de manifiesto el giro emprendido por el gobierno español en su política europea a partir de las negociaciones del Tratado de Maastricht. Una vez demostrada la fiabilidad de España como socio comunitario y consolidado cierto prestigio internacional, el objetivo prioritario de la política europea de España consistió en querer mantener el país en el «centro» de Europa. Para ello, ésta puso en juego una doble estrategia: por una parte, cumplir los criterios de acceso a la tercera fase de la UEM para formar parte del núcleo duro de la Unión; por la otra, nacionalizar la agenda europea en materia de política exterior para paliar el progresivo desplazamiento del centro de gravedad de la Unión hacia el norte y el este de Europa.

### *Enero-junio de 2002: ¿hacia la consolidación de un liderazgo en Europa?*

Esta estrategia orientada hacia la afirmación de la vocación europea de España pero también hacia la defensa de sus intereses propios se confirmó con la tercera experiencia española al frente de la Presidencia. El 1 de enero de 2002, España volvió a ocupar el sillón presidencial en un clima de cambio de la sociedad internacional tras los atentados del 11-S y la recrudescencia del conflicto en Oriente Próximo. La Presidencia se producía también en un contexto europeo complejo, marcado por el mandato de la Declaración de Laeken y los trabajos de la Convención Europea sobre el futuro de la Unión ante la perspectiva de la quinta ampliación. La Presidencia coincidía finalmente, también con un período de cambio de la sociedad española, más crítica y pragmática en cuanto a la relación costes/beneficios engendrada por la pertenencia a la Unión Europea (Closa, 2001). Este cambio de actitud, más orientado hacia la defensa del interés nacional, encontró su expresión en la política europea del gobierno del Partido Popular, distanciado de la alianza franco-alemana y más afín a los planteamientos de los gobiernos británico e italiano en cuestio-

nes sensibles para España como la lucha antiterrorista, la inmigración o la liberalización del sector energético.

Así quedaba reflejado en el programa de la Presidencia al precisar que «para España, la Presidencia de la Unión Europea es a la vez un proyecto europeo y nacional, reflejo de una España dispuesta a asumir crecientes responsabilidades en el seno de la UE para contribuir a lograr una Europa cada vez más integrada». <sup>19</sup> Este contexto condicionó la presentación de un programa articulado a partir de seis grandes prioridades.

El primer objetivo, y sin duda el tema estrella de la Presidencia española, consistió en nacionalizar las cuestiones relativas al terrorismo, tema de especial interés para España en su lucha contra la organización terrorista ETA, y que han sido priorizadas a nivel mundial a raíz de los atentados del 11-S. El gobierno español centró sus esfuerzos en la creación y fortalecimiento de los instrumentos legislativos y judiciales necesarios para poder llevar a cabo un verdadero Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de acuerdo con los objetivos marcados en la Cumbre de Tampere celebrada en octubre de 1999. Las Decisiones marco sobre la lucha contra el terrorismo, el embargo de bienes y la orden europea de detención y entrega (Euroorden), junto con el desarrollo de Eurojust, el establecimiento de unas listas comunes de organizaciones terroristas, la creación de equipos conjuntos de investigación y, por último, el desarrollo de una cooperación más estrecha en el ámbito policial y judicial con Estados Unidos constituyen algunas de las iniciativas tradicionalmente respaldadas por España y que fueron sustancialmente impulsadas por la Presidencia con motivo de la nueva coyuntura internacional.

Otra de las prioridades del gobierno español fue la lucha contra la inmigración ilegal. Esta cuestión, que no formaba parte del *corpus* central del programa de la Presidencia, cobró una relevancia particular debido a la conjunción de varios factores, entre los que hay que destacar el afianzamiento de los gobiernos conservadores en varios estados europeos (Austria, Italia, Dinamarca, Portugal, Países Bajos, Francia y España), la preocupante recrudescencia de los movimientos de extrema derecha en varios Estados miembros (Países Bajos, Francia, Bélgica, Austria y Alemania) y las llegadas, cada vez más frecuentes, de inmigrantes ilegales a costas europeas (Italia, Francia y España).

Sobre la base de los acuerdos logrados durante el Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001), la Presidencia española reafirmó el compromiso de cumplir las orientaciones políticas y los objeti-

vos definidos en Tampere en materia de asilo e inmigración. El Consejo Europeo de Sevilla (21 y 22 de junio de 2002) estuvo centrado en esta cuestión y desembocó en la adopción de varias medidas destinadas a reforzar las fronteras exteriores de la Unión (Conclusiones de la Presidencia, 13463/02). Entre ellas, cabe señalar el acuerdo alcanzado sobre la puesta en funcionamiento de un programa de repatriaciones de los inmigrantes ilegales y de operaciones conjuntas en las fronteras exteriores, la introducción, a iniciativa de Bélgica y de España de nuevas medidas en la Instrucción Consular Común —convenio regulador en materia de expedición de visados Schengen— para armonizar varios aspectos relacionados con la tramitación de las solicitudes (concretamente la colaboración con las gestorías administrativas, agencias de viajes y los operadores turísticos habilitados para procesarlas) o la adopción del Programa Argo (en sustitución del Programa Odysseus 1998-2002) para reforzar la cooperación administrativa en la gestión de fronteras. Por último, también cabe mencionar que, a petición del gobierno español, se incluyó por primera vez a Ecuador en la lista de los países cuyos nacionales requieren un visado para acceder y permanecer en el Espacio Schengen durante un período máximo de tres meses.

En materia macroeconómica, por otra parte, los principales objetivos de la Presidencia fueron la puesta en circulación del euro y el impulso del proceso de Lisboa. Respecto a este último punto cabe resaltar el especial interés del gobierno español —manifestado mediante la celebración de una cumbre informal en Barcelona— de llevar a cabo, en el ámbito europeo, una política de liberalización, desregulación y mayor competitividad, en la línea de la dinámica adoptada en la esfera interna. El énfasis en temas como el mercado único de la energía —que suscitó el recelo de estados como Francia, en período de campaña presidencial— ha de interpretarse a la luz de la intención del gobierno de concluir el proceso de liberalización en España el 1 de enero de 2003.

Otras de las prioridades de la Presidencia estuvo marcada por el mayor reto de la UE en los últimos diez años: la ampliación. La Presidencia española coincidió en el tiempo con la recta final de las negociaciones que condujeron a la adhesión de diez nuevos candidatos el 1 de mayo de 2004. Durante el semestre español se preveía llegar a posiciones comunes sobre los capítulos más complejos del acervo comunitario por ser aquellos con mayores implicaciones financieras: la política agrícola común y la política regional. Sin embargo, la falta de acuerdo sobre el

coste de la ampliación, demasiado elevado en opinión de los contribuyentes netos al presupuesto comunitario como Alemania, Reino Unido, Suecia o Holanda, pospuso la negociación del marco financiero al segundo semestre de 2002, bajo la Presidencia danesa.

Por otra parte, bajo el lema «más Europa en el mundo», la Presidencia española retomó uno de los ejes de sus anteriores mandatos: desarrollar las relaciones exteriores de la Unión, en particular con los conjuntos regionales que, tradicionalmente, por motivos históricos (América Latina) o estratégicos (cuenca mediterránea, relaciones transatlánticas), han constituido áreas de atención preferente de la diplomacia española.<sup>20</sup>

Durante el semestre se celebraron tres cumbres con dicho objetivo. La primera en Valencia (22 y 23 de abril) donde tuvo lugar la V Conferencia Ministerial Euromediterránea con la ambición de dar un nuevo impulso político al Proceso de Barcelona. A pesar de un clima ensombrecido por la recrudescencia del conflicto en Oriente Próximo, se adoptó un plan de acción, en palabras del entonces ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué, verdadero «contrato social euromediterráneo» que contemplaba, entre otros elementos, la propuesta de crear una Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, la inclusión del terrorismo en la agenda de la próxima Conferencia de Barcelona VI, el objetivo de crear una Zona de Libre Comercio euromediterránea para el año 2010, la aprobación de un documento marco sobre justicia y asuntos de interior o la adopción de un programa de acción para el diálogo de culturas y civilizaciones.<sup>21</sup>

Por otra parte, durante el mes de mayo se celebraron en Madrid dos cumbres a la vez, una con los países de América Latina y del Caribe y, otra específica, con México. Ambos acontecimientos sirvieron para dar continuidad a los trabajos iniciados en Río en 1999 y consolidar los lazos económicos y estratégicos entre la UE y este bloque regional. La II Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe logró la firma de un acuerdo de libre comercio con Chile y la puesta en marcha del programa de intercambio universitario Alban. Asimismo culminó con la adopción de la Declaración de Madrid, en la que se reiteraba la necesidad de reforzar la alianza estratégica bilateral tanto en materia económica —con el objetivo de firmar un Acuerdo de Asociación con Mercosur— como de seguridad y de lucha contra el terrorismo. De la misma manera, la Cumbre Unión Europea-México trató de intensificar el acuerdo de partenariado económico, coordinación política y cooperación. Ambos acontecimien-

tos demostraron nuevamente el interés del gobierno español en impulsar a nivel europeo los ejes tradicionales de su política exterior.

Finalmente, la Presidencia no podía dejar de incluir entre sus prioridades el Debate sobre el Futuro de la Unión. El mandato de la Declaración de Laeken y los trabajos de la Convención Europea inauguraron un proceso ineludible de cara la mayor ampliación de la historia de la Europa unida: la reforma del marco institucional. Cabían pocas dudas respecto a la necesidad de adaptar un sistema institucional pensado al origen para seis Estados miembros. La principal cuestión de fondo consistía, sin embargo, en determinar cómo adaptar sin desnaturalizar un dispositivo original y complejo, a la vez supranacional e intergubernamental: cómo seguir avanzando, en definitiva, hacia la unión cada vez más estrecha de los pueblos de Europa en un marco ampliado.

Al hilo de este debate, durante el semestre español se volvió a dar prioridad al tema de la reforma de la Presidencia del Consejo de la Unión. El Consejo Europeo celebrado en Helsinki los días 10 y 11 de marzo de 1999 había inaugurado un proceso de adaptación general del Consejo con vistas a mejorar el funcionamiento de esta institución de cara a la ampliación. Una de las cuestiones que incluía este proceso era la reforma del sistema de rotación presidencial, un sistema aquejado desde hacía años de un vicio principal: la falta de continuidad. En este contexto, las cumbres de Barcelona y, especialmente, la de Sevilla sirvieron para impulsar dos cambios significativos dentro del marco de los tratados vigentes. Siguiendo las recomendaciones del secretario general del Consejo, Javier Solana, los jefes de Estado y de Gobierno acordaron poner fin a la programación semestral de las actividades del Consejo y adoptar un nuevo sistema basado en una doble programación (estratégica plurianual y operativa anual) a partir del año 2003.

Por otra parte, se acordó la atribución de la Presidencia de determinados grupos de trabajo a la Secretaría General del Consejo (Fernández, 2005a, 2005b). En cuanto al debate que discurrió en paralelo, en el marco de los trabajos de la Convención, sobre la idea de la elección del presidente del Consejo Europeo —idea impulsada por los líderes de los Estados «grandes» de la Unión, más el presidente del gobierno español, José María Aznar— y la creación de la figura del ministro de Exteriores europeo, cabe señalar que la Presidencia española abordó estas cuestiones pero no alcanzó ninguna decisión al respecto durante el semestre debido fundamentalmente a las reticencias de los países del Benelux, tradi-



cionalmente opuestos a cualquier modificación del sistema de rotación presidencial susceptible de vulnerar los principios de igualdad y de representatividad que han regido su funcionamiento desde los años cincuenta (Fernández, 2005a).

## Conclusión

Dentro de la arquitectura institucional europea, la Presidencia del Consejo representa una figura híbrida. Se trata del principal puente de enlace entre las dinámicas comunitaria e intergubernamental de la Unión y, en este sentido, encarna la propia complejidad del proceso de integración. El ejercicio de la Presidencia refleja las dificultades inherentes a la necesaria gestión de fuerzas e intereses contradictorios. Se trata de un ejercicio de equilibrio (Schout, 1998) que exige a los Estados miembros conciliar la búsqueda del interés particular con la del interés general. El modo en que se desarrolla el semestre se convierte, en este sentido, en un barómetro de su política europea y, por lo tanto, en un indicador del tenor de su compromiso con el proyecto europeo.

El caso de España permite contrastar esta hipótesis. Desde su adhesión a las Comunidades Europeas en 1986, la política europea de este país se ha caracterizado por una doble tendencia. Desde el punto de vista de la interacción *top-down*, el principal objetivo de España, a lo largo de estos últimos veinte años, ha sido lograr la convergencia con Europa, demostrando su fiabilidad como socio comunitario. Desde la óptica de la interacción *bottom-up*, los sucesivos gobiernos españoles han tratado de trasladar a la esfera europea las cuestiones de especial interés para España en materia, esencialmente, de política exterior (Torreblanca, 2001: 1; Powell *et al.*, 2006).

Las presidencias españolas del Consejo de la Unión reflejan este doble fenómeno. Las experiencias de 1989, 1995 y 2002 se diferencian entre sí debido a la evolución del contexto europeo y de la situación de España en Europa. Sin embargo, también ponen de manifiesto la existencia de una continuidad. Las tres fueron concebidas como un ejercicio de responsabilidad que puso a prueba la capacidad organizativa de España como socio comunitario y sirvió para demostrar su compromiso político con el proceso de integración europea.

En este sentido, el ejercicio de la Presidencia también constituyó una oportunidad. Sirvió de palanca de prestigio internacional. Permitió a España hacer sus pruebas en Europa y se situó en una posición privilegiada para maximizar sus intereses particulares, especialmente en el ámbito de la política exterior europea. En definitiva, cada experiencia de España al frente del principal centro decisorio de la Unión ha reproducido sin sorpresas las tendencias dominantes de la política europea española, unas tendencias que, siguiendo a Francesc Granell (2002), podrían resumirse en la siguiente frase: «Impulsar Europa defendiendo España».<sup>22</sup>

## Notas

1. El presente trabajo se basa parcialmente en el capítulo conjunto de F. Morata y A. Fernández (2003).
2. Véase Secretaría General del Consejo de la UE (1998).
3. Véase, acerca de la primera Presidencia española del Consejo de las CE, considerada generalmente como la «prueba de fuego» de la fiabilidad de España como socio comunitario, el artículo de T. Maliniak (1989).
4. A título de ejemplo, véase el Programa Operativo Anual presentado por las Presidencias austríaca (primer semestre de 2006) y finlandesa del Consejo de la UE (segundo semestre de 2006), Bruselas, 05/01/06. Doc. N.º: 1605/05.
5. Véase Secretaría General del Consejo de la UE (2001: 5).
6. Entrevista con Manuel Montobbio, diplomático que ha participado en las presidencias españolas del Consejo de la UE, Barcelona, 14/4/2003; Entrevista con Josep Piqué, antiguo ministro de Asuntos Exteriores de España, Barcelona, 7/6/2004; Entrevista con Carlos Westendorp, diplomático, antiguo secretario de Estado para las CE y antiguo ministro de Asuntos Exteriores de España, Madrid, 5/7/2004.
7. A título de ejemplo, cabe mencionar que el Comité Organizador de la tercera Presidencia española (primer semestre de 2002) se constituyó el 4 de agosto del 2000 (Real Decreto 1470/2000). Ese mismo día se adoptó un segundo Real Decreto (RD 1473/2000) por el que se desarrollaba la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores (vigente hasta el 13 de junio de 2004).
8. Véase también *El Pulso de Europa*, 9/1/1989.
9. Uno dirigido por el jefe de protocolo de Moncloa, Nicolás Martínez Fresno y el otro por el jefe del Gabinete Técnico de la Secretaría General para las Comunidades, Rafael Fernández-Pita.
10. Durante la primera Presidencia española, el COREPER, órgano de

apoyo del Consejo en materia comunitaria, estuvo presidido por el representante permanente español, el embajador Carlos Westendorp (COREPER II) y por el representante permanente español adjunto, Javier Elorza (COREPER I). Los presidentes de los grupos de trabajo fueron elegidos, por su parte, entre los funcionarios de la representación permanente de España en Bruselas.

11. Véase Consejo de las Comunidades Europeas (1989).

12. Véase la entrevista a Felipe González, «L'avenir de l'Espagne dépend de son intégration à l'Europe», *Le Figaro*, 8 de junio de 1989.

13. Véase Maliniak (1989).

14. Véase Montes (1999: 120).

15. Véase el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DOCE) L 1, de 1 de enero de 1995.

16. Véase «L'Espagne refuse de se laisser marginaliser», *Le Monde*, 8 de septiembre de 1994.

17. Comité Organizador de la Presidencia española (1995).

18. Bacaria y Perni (2000: 334).

19. Comité Organizador de la Presidencia española (2002).

20. Véase Montobbio (2002).

21. Ministerio de Asuntos Exteriores (2002).

22. Graneli (2002).

## Bibliografía

- Ayral, M. (1975), «La Présidence du Conseil», *Revue du Marché Commun*, n.º 184, París, pp. 163-166.
- Bacaria, J. y O. Perni (2000), «La política mediterránea de la Unión Europea», en F. Morata, dir., *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, pp. 327-344.
- Ballester Díaz, F. (1989), «Presidencia española de la Comunidad: ideas y prioridades», *Información Comercial Española*, 23-29 de enero, pp. 325-327.
- Barbé, E. (1997), «De la ingenuidad al pragmatismo: diez años de participación española en la maquinaria diplomática europea», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.ºs 34-35, pp. 9-30.
- (1999), *La política europea de España*, Ariel, Barcelona.
- , coord. (2002), *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*, Quaderns de Treball, n.º 40, IUEE, Bellaterra.
- (2003), «The Spanish Presidency: Catalysing a New Axis in the EU?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, pp. 45-88.

- Bassompierre, G. de (1988), «Changing the Guard in Brussels. An Insider's view of the EC Presidency», *Washington Paper*, n.º 135, Praeger, Nueva York.
- Bengtsson, R., O. Elgström y J. Tallberg (2004), «Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic Countries», *Scandinavian Political Studies*, vol. 27, n.º 3, pp. 311-334.
- Bucci, V. di (1988), *La présidence des Communautés Européennes*, Université de Nancy, Nancy.
- Closa, C. (2001), «Las raíces domésticas de la política europea de España y la Presidencia de 2002», *Études et Recherches Notre Europe*, n.º 16.
- Closa, C. y P. M. Heywood (2004), *Spain and the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Comité Económico y Social (1996), *Informe del Consejo Económico y Social (CES) sobre las prioridades de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea-junio de 1995*, CELARE, Chile.
- Comité Organizador (1995), *Prioridades de la Presidencia española del Consejo de la UE*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.
- Comité Organizador de la Presidencia española (2002), *Más Europa. Programa de la Presidencia española de la Unión Europea (1 de enero-30 de junio 2002)*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.
- «Cómo se ha organizado la Presidencia española» (1989), *El Pulso de Europa*, 9, 15 de enero de 1989.
- Comparecencia del presidente del gobierno en el Congreso para explicar las prioridades de la Presidencia española de la UE (2001), 10 de diciembre de 2001. [www.ue2002.es](http://www.ue2002.es).
- «Comunidades Europeas: España estrena Presidencia» (1989), *Época*, p. 45.
- Consejo de las Comunidades Europeas (1989), *Reuniones del Consejo de las Comunidades Europeas: notas de orientación para los presidentes del Consejo*, folleto informativo n.º 5, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.
- Consejo de la Unión Europea (2002), *Consejo Europeo de Sevilla (21 y 22 de junio de 2002). Conclusiones de la Presidencia*, 13463/02.
- Dewost, J-L. (1984), «La Présidence dans le cadre institutionnel des CE», *Revue du Marché Commun*, n.º 273, pp. 31-34.
- Dezcallar, J. (1995), *La política exterior y de seguridad común durante la Presidencia española de la Unión Europea*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.
- Elgström, O., ed. (2003), *The EU Council Presidency: A Comparative Analysis*, Routledge, Londres.
- Fernández, A. (2005a), «Change and Stability of the EU institutional system and their impact on the Member states: the case of the Council Presidency», documento presentado en la Conferencia del Connex Network of Excellence (Research Group 1), ARENA Institute-University of Oslo, 26-28 de mayo de 2005.

- (2005b), *La Presidencia del Consejo de la UE desde la perspectiva del institucionalismo histórico: un ejercicio de suma positiva*, tesis doctoral, UAB, Bellaterra.
- González, F. (1989), «L'avenir de l'Espagne dépend de son intégration à l'Europe», *Le Figaro*, 8 de junio de 1989.
- González Sánchez, E. (1989), «La Presidencia española de la Comunidad Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, n.º 3, pp. 691-723.
- Granell, F., «Impulsar Europa defendiendo España», *La Vanguardia*, 9 de marzo de 2002.
- Hayes-Renshaw, F. y H. Wallace (2005), *The Council of Ministers*, Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Kirchner, E. J. (1992), *Decision-making in the European Community: the Council Presidency and European Integration*, Manchester University Press, Manchester.
- Landaburu, A., «Felipe a la conquista de Europa», *Diario 16*, 5 de enero de 1989.
- «L'Espagne refuse de se laisser marginaliser», *Le Monde*, 8 de septiembre de 1994.
- Ludlow, P. (1993), «The UK Presidency: A View from Brussels», *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n.º 2, pp. 246-260.
- (1998), «The 1998 UK Presidency: A View from Brussels», *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, n.º 4, pp. 573-583.
- Maliniak, T. (1989), «L'assimilation définitive à l'Europe», *Le Monde*, 1-2 de enero de 1989.
- Miguel (de), R. (2002), «La Presidencia española y el futuro del proyecto europeo», *Política Exterior*, vol. XVI, pp. 43-56.
- Ministerio de Asuntos Exteriores (2002), Plan de Acción de Valencia, 22 y 23 de abril de 2002.
- Montes, J. (1999), «L'Espagne et l'Union européenne à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle», *Défense nationale*, diciembre.
- Montobbio, M. (1998), «La política exterior española y las relaciones Unión Europea-América Latina», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 3, pp. 17-31.
- (2002), «La política exterior de España en el marco de la proyección exterior de la Unión Europea: retos y paradigmas», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 2, pp. 143-152.
- (2002), «The Spanish Presidency of the Council of the European Union 2002 and the Relaunching of the Barcelona Process», Conferencia organizada en el Foresight Centre, University of Liverpool, 12 de octubre de 2002.
- Morata, F. (1998), «La adaptación de España a la Unión Europea», *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Ariel, Barcelona, pp. 379-408.
- (2000), «La política regional y de cohesión», *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, pp. 143-188.

- (2004), «The Italian Presidency of the European Union: “Abnormal” Semester?», en S. Fabbrini y V. Della Sala, *Italy Between Europeanization and Domestic Politics*, Berghahn Books, Oxford-Nueva York.
- Morata, F. y A. Fernández (2003), «The Spanish Presidencies of 1989, 1995 and 2002: From commitment to reluctance towards the EU», en O. Elgström, ed., *The EU Council Presidency: A Comparative Analysis*, Routledge, Londres, pp. 173-190.
- Moreno Juste, A. (2001), «España en el proceso de integración europea», en R. Martín de la Guardia y G. A. Pérez Sánchez, *Historia de la integración europea*, Ariel, Barcelona, pp. 167-213.
- Oficina de Información Diplomática (1995), Balance de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, julio-diciembre de 1995, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.
- O’Nuallain, C. (1985), *The Presidency of the European Council of Ministers. Impact and Implications for National Governments*, Croom Helm, Londres.
- Ortega, A. (2002), «A mitad de la Presidencia española», *Política Exterior*, vol. XVI, n.º 87, pp. 44-49.
- Petersen, N. (1998), «National Strategies in the Integration Dilemma: An Adaptation Approach», *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, n.º 1, pp. 33-54.
- Piqué, J. (2001), «España en el mundo: la modernización del servicio exterior», *Política Exterior*, vol. XV, n.º 83, pp. 79-93.
- Powell, Ch., J. I. Torreblanca y A. Sorroza, coords. (2006), *Construir Europa desde España: los nuevos desafíos de la política europea*, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Real Decreto 1470/2000 de 4 de agosto 2000 sobre constitución del Comité Organizador de la Presidencia española de la Unión Europea.
- Real Decreto 1473/2000 de 4 de agosto 2000 por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores
- Regelsberger, E. (1989), «Spain and the European Political Cooperation — No “*Enfant Terrible*”», *The International Spectator*, vol. XXIV, n.º 2, pp. 118-124.
- Ruiz, C. (1995), «La Présidence du Conseil de l’Union Européenne et la deuxième Présidence espagnole», *Eipascope*, n.º 3, Maastricht.
- Schout, A. (1998), «The Presidency as Juggler: Managing Conflicting Expectations», [http://www.eipa-nl.com/public/public\\_eipascope/98/scop\\_2/story1.htm](http://www.eipa-nl.com/public/public_eipascope/98/scop_2/story1.htm).
- Secretaría General del Consejo de la UE (1998), *43.ª Informe sobre la actividad general del Consejo: 1 de enero-31 de diciembre de 1995*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Secretaría General del Consejo de la UE (2001), *Guía del Consejo. I. Manual de la Presidencia*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

- Sherrington, Ph. (2000), *The Council of Ministers: Political Authority in the European Union*, Pinter, Londres y Nueva York.
- Solbes Mira, P., M. Arias Cañete y F. Aldecoa Luzárraga (1988), «La presidencia española de las Comunidades Europeas», *Cuadernos y Debates*, n.º 13, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Svensson, A-C. (2000), *In the service of the European Union: the role of the Presidency in negotiating the Amsterdam Treaty (1995-1997)*, Universitatis Uppsaliensis, Uppsala.
- Tallberg, J. (2003), «The agenda-shapping powers of the EU Council Presidency», *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n.º 1, pp. 1-19.
- (2004), «The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations», *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, n.º 5, pp. 999-1022.
- (2006), *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Taulègne, B. (1993), *Le Conseil Européen*, tesis doctoral, Presses Universitaires de France, París
- Torreblanca, J. I. (2001), «Ideas, preferences and institutions: explaining the Europeanization of Spanish Foreign Policy», *ARENA Working Papers*, WP 01/26.
- Wallace, H. (1984), «The Presidency of the Council of the European Community: Tasks and Evolution», en J-M. Hoscheit, ed., *The Impact of European Affairs on National Administrations-the Case of the Presidency*, IEAP, Maastricht.
- (1986), «The British presidency of the European Community's Council of Ministers: the opportunity to persuade», *International Affairs*, vol. 62, n.º 4, pp. 583-599.
- Wallace, H. y G. Edwards (1976), «EC: The Evolving Role of the Presidency of the Council», *International Affairs*, n.º 4, Londres, pp. 535-550.
- Westendorp Cabeza, C. (1995), «Balance de la Presidencia española de la Unión Europea», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 17, pp. 15-28.
- Westlake, M., ed. (1999), *The Council of the European Union*, Catermill, Londres.





---

SEGUNDA PARTE

INSTITUCIONES POLÍTICAS Y  
OPINIÓN PÚBLICA



---

## 4. Europeización y transformación institucional del sistema político español

*Javier Arregui*

### Introducción

La relación de España con Europa ha estado siempre condicionada por los nexos de unión con los vecinos europeos. En la concepción histórica que ha existido en España sobre Europa se han puesto de manifiesto las diferencias existentes en el desarrollo económico, social y político. Posiblemente por esta razón algunos pensadores españoles de finales del siglo XIX hubieran señalado a Europa como la solución al *problema* de España. Fue precisamente Joaquín Costa quien formuló el término «europeización» con la idea de incorporar a España a la tradición liberal y democrática de Europa. Posteriormente, dicho concepto sería recogido por Ortega y Gasset y la idea de *europeización* pasaría a formar parte del imaginario colectivo hispano como un objetivo político de primera magnitud. Esta tendencia se vería reforzada tras la muerte de Franco, cuando todos los partidos políticos coincidieron en la necesidad de formar parte del proyecto europeo.

Un desafío notable del sistema político español en los últimos veinte años ha sido su capacidad de integrarse en las estructuras y el proceso político de la Unión Europea (UE). El proceso de integración ha proporcionado a la UE potestades legislativas en un número importante de esferas políticas que tradicionalmente han estado controladas por los estados nacionales.<sup>1</sup> La UE produce actualmente dos tercios de toda la legislación nueva que introducen los Estados miembros cada año (Richardson, 1996). Esta cifra proporciona una medida de la importancia que tiene el proceso político de la UE. La influencia de ésta sobre España no es, sin embargo, solamente una consecuencia del creciente proce-

so de integración y el subsiguiente proceso de transposición de la legislación aprobada en Europa, sino también de la influencia que la UE tiene sobre las políticas nacionales (Conzelmann, 1998). Además, la transformación política e institucional también se puede producir en sectores políticos en los que la UE no tiene una capacidad normativa directa. Esto es consecuencia del efecto de desbordamiento (*spill-over*) que produce el proceso de integración. De acuerdo con dicho proceso, cuando se introducen nuevos *inputs* en un sistema político se pueden alterar las preferencias de los actores, las alianzas y estrategias que éstos llevan a cabo, transformando el contenido, los procesos y los resultados políticos del mismo (Borrás *et al.*, 1998). Europa se convierte, de este modo, no sólo en un tema importante de la política nacional sino también en un agente de cambio del propio sistema político e institucional.

Si tenemos esto presente, la pregunta de investigación que plantea este capítulo es ¿qué consecuencias y efectos ha tenido la pertenencia de España a la CEE/UE en la evolución institucional del sistema político español en los últimos veinte años? Este texto se centra tanto en los procesos de transformación institucional como en los *inputs* introducidos en el sistema político español que tienen potencial para determinar un cambio institucional significativo a medio plazo. Por tanto, el proceso de europeización actúa como variable explicativa de los posibles cambios, transformaciones o procesos de adaptación institucional. Sin embargo, es preciso hacer notar la dificultad de aislar el «efecto UE» de otros procesos transformadores importantes que han tenido lugar a lo largo de estos años, tales como la consolidación del proceso democrático, el proceso de descentralización o el impacto del proceso de globalización. Desde el punto de vista metodológico, hemos de reconocer que la extensión de la variación no es suficiente para identificar la causa. Esto es así porque han tenido lugar múltiples procesos a lo largo de estos veinte años y desembarajar el papel de cada uno de ellos no es tarea fácil.

El proceso de cambio institucional del sistema político español como consecuencia de la pertenencia de España a la UE ha sido objeto de importantes estudios. En este sentido hemos de destacar los trabajos de Cienfuegos (2001), Closa (2001), Closa y Heywood (2004), Colino (2001), Molina (2001) y Torreblanca (2001). Estos trabajos tienen un gran interés desde la doble perspectiva descriptiva y analítica. Este capítulo pretende complementarlos, considerando el proceso de transformación institucional del sistema político español desde la perspectiva teóri-

ca del institucionalismo (en sus diferentes versiones). Por tanto la relevancia teórica de estas páginas no es sólo estudiar la naturaleza del proceso de europeización que ha tenido lugar en el sistema político español, sino también estudiar el grado de autonomía del propio sistema político español con respecto al proceso de europeización.

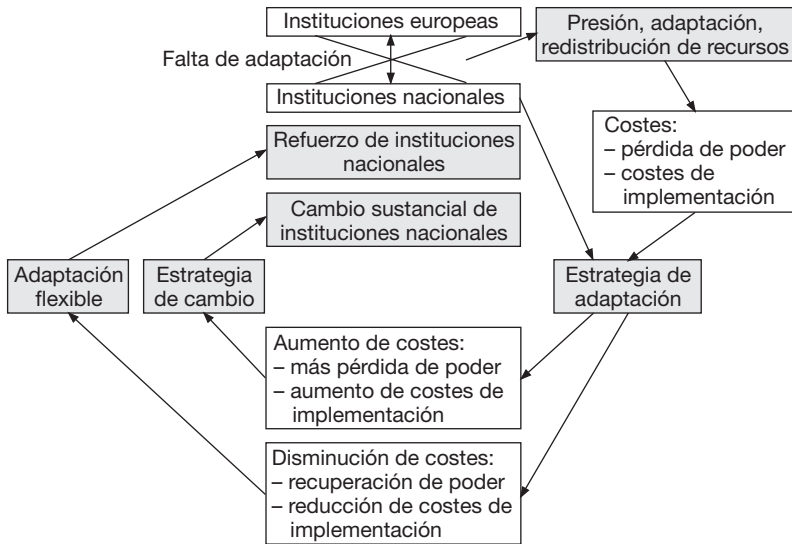
El enfoque central de este capítulo es teórico y procederemos de la siguiente manera: en primer lugar, analizamos la relación existente entre el proceso de europeización y los procesos de transformación institucional que están teniendo lugar en los Estados miembros. Posteriormente, contrastamos la evolución del sistema institucional español durante los últimos veinte años para examinar hasta qué punto la pertenencia a la UE ha sido relevante o no en dicho proceso.

## Europeización y análisis institucional

Como se ha puesto de relieve en la sección introductoria, un sector importante de la literatura define el proceso de europeización como la respuesta institucional de los distintos Estados miembros al proceso de integración europea. Este concepto parte de la idea de que incluso la política europea más vaga tiene suficiente potencial como para alterar las expectativas del juego político nacional. Por ejemplo, el proceso de europeización puede influir sobre los valores y el discurso político o institucional que prevalecen en la política nacional de los Estados miembros; puede incidir sobre el marco normativo en el que actúan los dirigentes políticos; puede afectar al estilo político prevaleciente dentro de un sistema político, etc. Las explicaciones sobre los procesos de europeización tienden a centrarse en las presiones adaptativas, por un lado, y en la interacción con las condiciones nacionales, por el otro.

Para entender la relación existente entre el proceso de europeización y los procesos de adaptación institucional dentro del sistema político español es necesario tener en cuenta las características de los actores y de las instituciones que forman parte del mismo. En este sentido, el enfoque teórico del institucionalismo proporciona un marco conceptual y analítico privilegiado para explicar dicha relación, ya que incluye los distintos niveles en los que actúan tanto las normas del sistema (nivel macro), las organizaciones (nivel meso) o los actores (nivel micro) (Weale, 1992). Cualquier explicación debe prestar atención a los tres niveles, ya que todos interac-

FIGURA 1  
*Europeización y procesos nacionales*



FUENTE: Börzel (1999).

túan entre sí y dicha interacción proporciona la posibilidad de que afloren y cristalicen cambios o procesos de adaptación institucional.

Las ideas y argumentos utilizados en la siguiente sección se fundamentan en los desarrollos teóricos planteados por las distintas versiones del institucionalismo. En primer lugar, nos hemos de referir al impacto que tienen las normas y las instituciones sobre la identidad de los actores, sus intereses y su comportamiento (nivel macro). Este nivel de análisis centra su atención en categorías y conceptos tales como normas, significados intersubjetivos, procesos de deliberación o formación de la identidad colectiva. Estas categorías se refieren al acervo de explicaciones constructivistas que se han utilizado en el estudio del proceso de integración europea (Sandholtz, 1993; Jorgensen, 1997; Wind, 1997). Desde esta perspectiva se argumenta que las instituciones de la UE configuran el comportamiento, las preferencias y las identidades de los individuos y de los Estados miembros y, por ende, de sus instituciones. En segundo lugar, en nuestro análisis adquiere importancia el concepto de *path dependency*, es

decir, cómo evolucionan los nuevos componentes institucionales desde formatos preexistentes (nivel meso). Este enfoque sostiene que las instituciones cambian de un modo gradual a través de ajustes que modifican algunos aspectos del funcionamiento institucional, aunque pueden dejar intactos los principios y la estructura básica de las mismas. Por tanto, lo que aquí se plantea no es otra cosa que una alteración gradual en la cualidad de la misma institución (Olsen, 1995; Stone Sweet, 2004). En tercer lugar, es preciso mencionar la importancia que tienen los constreñimientos institucionales a los que se enfrentan los actores para poder llevar a cabo sus objetivos políticos (nivel micro). Aquí se pone especial atención en la interacción de ambos elementos (preferencias políticas de los actores y constreñimientos institucionales) a la hora de explicar los procesos de cambio y adaptación institucional (Arregui, 2004; Thomson *et al.*, 2006).

La siguiente sección utiliza estas ideas para explicar el impacto que ha tenido la pertenencia de España a la UE en la evolución y transformación institucional del sistema político español. Cuando hablamos de procesos de evolución o transformación institucional hacemos referencia a dos procesos de cambio que tienen lugar de un modo paralelo y que son complementarios. En primer lugar nos referimos al establecimiento de nuevas instituciones, entendidas como entidades materiales u organizaciones (por ejemplo una Secretaría de Estado para Asuntos Europeos). En segundo lugar nos referimos a procesos de creación institucional donde la variación más importante es la introducción de nuevas normas, patrones de interacción o convenciones que gobiernan la acción de los principales actores políticos (Young, 1989). Un cambio institucional, en este sentido, es un concepto más amplio que puede llegar a transformar la cualidad de la relación entre los actores de un sistema político. Ambas concepciones se utilizan habitualmente en ciencia política (Weale, 1992) y son importantes a la hora de entender la influencia que ha tenido la pertenencia de España a la UE.

## Efectos del proceso de europeización en el sistema político español

Durante el proceso de transición a la democracia de finales de los años setenta y principio de los ochenta, España se dotó de un marco político e

institucional plenamente compatible (al menos en principio) con el funcionamiento institucional de la entonces CEE. Sin embargo, esto no significa que después de dicha adhesión el país no tuviera que realizar procesos de ajuste o de adaptación institucional dentro de su sistema político. De hecho, a partir de que España entrara a formar parte de la UE han tenido lugar diversos procesos de transformación institucional que, progresivamente, han repercutido en el diseño y funcionamiento del sistema político español. El impacto de estos procesos de adaptación recae fundamentalmente sobre las políticas y las instituciones que tienen un papel central dentro del proceso político europeo.

En esta sección estudiamos el impacto de los procesos de adaptación más relevantes, tales como el cambio normativo en la formulación e implementación de políticas, la reorganización e innovación institucional, la introducción de nuevas normas y principios en el sistema judicial español y la redefinición de las relaciones ejecutivo-legislativo.<sup>2</sup> A continuación nos centramos en el impacto que han tenido los *inputs* políticos que la UE ha introducido en el funcionamiento e interacción de las instituciones políticas, así como en el sistema de gobierno.

### *Influencia europea en el contenido y marco normativo en la formulación de políticas*

Los procesos de aprendizaje y de socialización que se dan en el día a día de la UE se llevan a cabo a través de la interacción que las élites nacionales establecen con el contexto institucional europeo. Dichos procesos tienen una importancia central para entender el proceso de difusión de las normas europeas entre las élites políticas nacionales. A partir de ahí surgen nuevos intereses y preferencias, y las élites nacionales interiorizan y adoptan nuevas normas y preceptos. Esto tiene un impacto en las interpretaciones que las élites hacen del proceso político. Por ejemplo, puede influir el contenido en la formulación de políticas, las alternativas y marcos de referencia que se tienen en cuenta, las estrategias utilizadas por los distintos actores para defender sus preferencias políticas, la percepción a la hora de afrontar los problemas políticos, etc. Sin embargo, el impacto de estos efectos dependerá de la estructura que presenten las relaciones sociedad-Estado en cada país. En un Estado como el español, en el que el proceso de toma de decisiones está centralizado fundamen-



talmente en el Ejecutivo (y su amplio organigrama organizativo e institucional), los decisores tienen un papel más importante en el proceso de cambio normativo que en un Estado pluralista, donde los actores que toman las decisiones están constantemente presionados por distintos grupos sociales y económicos. En este sentido, el proceso de integración europea ha puesto a los actores políticos españoles ante nuevos marcos de referencia cognitivos y normativos que están produciendo, de un modo gradual y silencioso, pero ininterrumpido, un ajuste de tipo estructural.

Asimismo, la UE ha establecido una especie de mercado de ideas políticas en el que se han creado las condiciones adecuadas para que se originen procesos de aprendizaje político.<sup>3</sup> Hoy en día es habitual utilizar en el debate político español referencias a las políticas implementadas por países de la UE antes de la adopción de las políticas nacionales. De ahí que referencias al «modelo social europeo», al «modelo nórdico de crecimiento», a una «estrategia común en políticas de inmigración», a la «estrategia irlandesa de reducción del déficit», etc., formen parte del marco en el debate político nacional. Además, dentro del contexto español, hasta el momento no han aparecido condiciones políticas que se opongan al desarrollo de dichos procesos de aprendizaje.

Si estudiamos el contenido de las políticas adoptadas e implementadas, todos los sectores políticos han sido objeto de una influencia directa o indirecta del proceso de integración europea a lo largo de los últimos veinte años. Algunas de las esferas políticas más importantes como por ejemplo las políticas macroeconómicas, no sólo han tenido una gran influencia, sino también cierta dependencia de la UE. Por ejemplo, la UEM sirvió para acometer una serie de reformas económicas importantes que probablemente, de otra forma, o bien no se hubieran producido o lo hubiesen hecho de un modo mucho más lento. En este sentido, muchos de los procesos de reforma política iniciados en diversos sectores tienen rasgos evidentes de innovación política dentro del sistema político español, como es el caso de prácticamente todas las políticas medioambientales. Cuando España empieza a formar parte de la CEE apenas existe legislación en este sector,<sup>4</sup> y es entonces cuando empieza a incorporar un número importante de directivas relativas a temas medioambientales que carecían de cualquier tipo de correspondencia interna. Esto significa que en los últimos veinte años ha existido una transformación del marco institucional y legal casi total dentro de este sector. También hay que desta-

car el proceso de convergencia de políticas que todavía están bajo la supervisión exclusiva de los Estados miembros, como la política exterior. En este caso, Torreblanca (2001) señala que se ha producido un proceso de convergencia de la política exterior española con nuestros socios europeos. Además, también hay reformas políticas que todavía no han tenido lugar pero en las que existe una presión virtual por parte de la UE para que se adopten, como por ejemplo la reforma de pensiones. Dicha reforma es previsible que tenga lugar en un futuro no lejano.

Si entendemos la integración europea como *integración a través de la ley*, las leyes adoptadas e implementadas adquieren gran importancia. Los mecanismos a partir de los cuales se ha llevado a cabo el proceso de europeización han sido tanto la modificación de leyes existentes como la introducción de nuevas leyes europeas. Dichos procesos han producido distintos tipos de respuestas. En función de tales respuestas se puede hablar del grado de convergencia de las políticas europeas y del nivel de europeización que han adquirido estas políticas. Por tanto, un indicador objetivo de la europeización de políticas es la cantidad de legislación que España ha implementado con éxito en los últimos veinte años. Esta información se presenta en el cuadro 1 y en la figura 2. Dicho cuadro muestra el número de recursos de infracción abiertos por las autoridades europeas en contra de cada uno de los Estados miembros. Los datos presentados en este cuadro se refieren a toda la legislación que ha adoptado la UE desde sus inicios hasta finales del año 2005, e incluyen tanto la legislación secundaria (directivas, reglamentos y decisiones), como la relativa a las normas establecidas en los sucesivos tratados de la UE. De acuerdo con la información que proporciona el cuadro 1, y teniendo en cuenta el gran número de normas europeas, España ha incorporado con éxito a su legislación (al menos formalmente) la mayoría de la legislación adoptada en la EU hasta ese año y que incluye los artículos procedentes de los tratados, más de tres mil directivas, cientos de reglamentos, etc. Por tanto, el proceso de europeización a través de la implementación de la legislación europea está siendo un proceso lento y gradual, pero sin interrupciones y con un gran potencial para transformar tanto el contenido como el marco normativo en la formulación e implementación de políticas públicas en España.

CUADRO 1  
*Procedimientos de infracción abiertos en contra de los  
 distintos Estados miembros por incumplimiento de la  
 legislación adoptada en la UE*

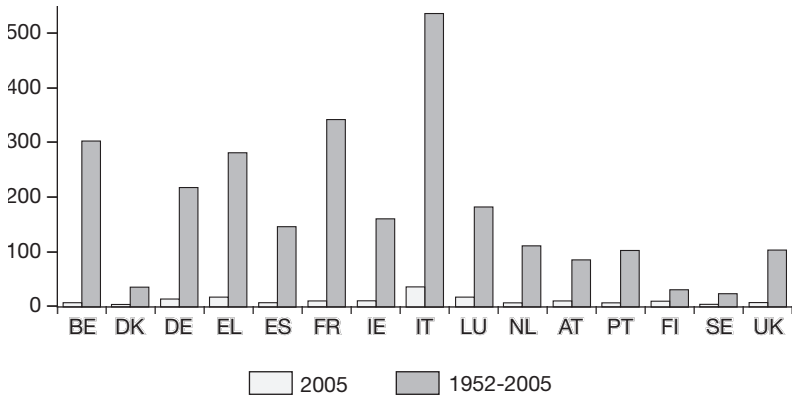
	2005	1952-2005
BE	8	302
DK	3	34
DE	13	217
EL	18	283
ES	6	147
FR	11	343
IE	9	159
IT	36	534
LU	19	182
NL	8	112
AT	9	86
PT	7	105
FI	10	33
SE	5	25
UK	7	104
Total	170	2.667

FUENTE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

### *Una creación moderada de nuevas instituciones*

En la medida en que los ejecutivos nacionales son actores centrales del proceso de toma de decisiones de la UE, se ven sometidos a una creciente presión adaptativa. La escala y el ámbito de las iniciativas políticas europeas han requerido que todos los ministerios (y las estructuras administrativas en las que se apoyan), se centren en mayor o menor medida en temas europeos. Los procesos de adaptación en la estructura administrativa y del Ejecutivo en España han tenido algún tipo de impacto en, al menos, tres niveles. En primer lugar, en la creación de nuevas instituciones; en segundo lugar, en la creación de mecanismos de coordinación entre todos los departamentos ministeriales; y en tercer lugar, en la adaptación de la estructura de determinados ministerios para compatibilizarla

FIGURA 2  
*Procedimientos de infracción abiertos contra los Estados miembros  
 por incumplimiento de la legislación europea*



FUENTE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

con las demandas y características del propio proceso político europeo (Closa y Heywood, 2004).

Con respecto a la creación institucional, el proceso de integración europea ha tenido una influencia moderada. Durante muchos años, todo el proceso político de la UE fue coordinado directamente por los responsables políticos ejecutivos, esto es, los ministros de turno o el propio presidente del gobierno. Sin embargo, desde un primer momento se crearon instituciones nuevas con el objetivo de afrontar el proceso político europeo con suficientes garantías. En junio de 1986 se crea, por ejemplo, una comisión interministerial de seguimiento sobre las actuaciones relacionadas con la defensa de España ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). Esta comisión, presidida habitualmente por el secretario de Estado de Asuntos Europeos, tiene como principal objetivo estudiar los procedimientos judiciales emprendidos por el TJCE contra los intereses del Estado español. Otra institución establecida en 1996 es la Conferencia para asuntos relacionados con las comunidades europeas. Dicha conferencia, integrada por representantes de gobiernos autonómicos y del gobierno central, tiene como principales objetivos tanto coordinar las posiciones políticas en el proceso de toma de decisio-

nes, como facilitar la implementación de las políticas aprobadas en Bruselas, donde las comunidades autónomas tienen una parte importante de responsabilidad.

La pertenencia de España a la UE ha supuesto también la creación de nuevos ministerios con el objeto de establecer una coherencia política y programática entre el proceso político europeo y el nacional. Por esta razón se crea, en primer lugar, una Secretaría General del Medio Ambiente en 1990 y, posteriormente, en 1996 un Ministerio de Medio Ambiente. Otro Ministerio que se ha transformado profundamente como consecuencia de la adhesión a la CEE es el de Asuntos Exteriores (MAE). Antes de la adhesión, sólo existía una Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (con una Subdirección General de Integración Europea). A partir de 1978 se crea un Ministerio de Relaciones con las Comunidades Europeas. El cambio más importante se produce a partir de 1986 para poder asegurar la defensa de los intereses españoles en cada uno de los distintos foros en que se toman las decisiones en Bruselas. Por un lado, se establece la Representación Permanente de España en Bruselas (REPER), la representación diplomática más numerosa de todas. Por otro lado, de forma paralela, se crea la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas (que en el año 2000 recibirá la denominación actual de Secretaría de Estado para Asuntos Europeos). Las principales funciones desempeñadas por dicha Secretaría son supervisar los asuntos europeos entre los distintos actores gubernamentales y coordinar los distintos ministerios. Además dicha Secretaría es el actor político responsable de la política exterior hacia los países europeos. Sin embargo, las políticas de contenido más intergubernamental, como la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), se dirigen desde la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores mientras que la cooperación judicial y policial se lleva a cabo desde la Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias (que a su vez depende de la Secretaría General para la UE). Un tercer Ministerio que ha sido objeto de innovación institucional ha sido el de Fomento. La fusión, en 1991, de los Ministerios de Obras Públicas y de Transportes y Telecomunicaciones se produjo como consecuencia de la presión de la UE para mejorar la eficacia en la coordinación interna de los FEC (Closa y Heywood, 2004). Otro ministerio reconvertido ha sido el antiguo Ministerio de Industria y Energía que, en la etapa de gobierno del Partido Popular (1996-2004), se transformó en Ministerio de Ciencia y Tecnología. Es evidente

que la creación de este ministerio tuvo su origen en premisas europeas. De acuerdo con Molina (2001: 185-186) en un primer momento se cambian las direcciones generales verticales que existían (astilleros, altos hornos, industria química) por una organización más horizontal que fomenta la competitividad, alejándose de los niveles de intervencionismo dominantes hasta entonces. El objetivo de estos cambios era conseguir una mayor competitividad de las empresas españolas y dar una respuesta institucional a los compromisos adquiridos por los Estados miembros para potenciar las políticas en los campos de la investigación científica y del desarrollo del conocimiento (Closa y Heywood, 2004). Éstos son los ejemplos más relevantes de transformación y reconversión institucional que han tenido lugar hasta la fecha en los departamentos ministeriales de España. Se puede observar que dichos cambios se refieren principalmente a estos ministerios, en los que existían desajustes de tipo estructural e institucional entre la acción política en el nivel estatal español y la acción política en el nivel supranacional europeo.

Sin embargo, el impacto de la UE ha ido más allá de estos ministerios en los que existían desajustes entre ambos niveles de gobierno. Por ejemplo, el Ministerio de Administraciones Públicas, pese a no tener un nivel de acción política relacionada con el proceso de integración europea, no ha sido un departamento ajeno al proceso de europeización. Su principal papel en relación con este proceso ha sido la creación de dos Secretarías de Estado (Secretaría de la Administración Pública y Secretaría de Organización Territorial del Estado) para la coordinación de las políticas comunitarias tanto entre ministerios como dentro de cada uno de éstos (Molina, 2001). Al mismo tiempo, en otros ministerios (Educación, Interior o Cultura), el impacto de la pertenencia a la UE no ido más allá de la transposición de un pequeño número de directivas, por lo que la transformación institucional ha resultado inapreciable.

Un segundo tipo de cambios institucionales se refieren a la reorganización interministerial y a la creación de diversas unidades *ad hoc* para hacer frente a los requerimientos de la política europea. Estos cambios, aunque menos visibles, no son menos importantes. Un ejemplo del primero es la creación, en 1996, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gasto Público, adscrita al Ministerio de Economía, con el objetivo de garantizar el equilibrio presupuestario y fiscal español de cara a la convergencia monetaria establecida por la UE. Otro ejemplo es el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el cual ha sufrido una profunda re-

conversión en dos fases en los últimos veinte años. En una primera fase, la principal transformación comportó la creación de cuatro Secretarías Generales de acuerdo con las principales líneas organizativas de la PAC (Política Agraria Común) (Martín Acebes, 1994). Posteriormente, tras la llegada del PP al gobierno en 1996, se fusionaron tres de las Secretarías Generales existentes (Estructura Agraria y de Producción, Mercados Agrícolas y Política Alimenticia), en una única Secretaría General (Secretaría de Agricultura y Alimentación), quedando aparte la Secretaría General de Pesca (Molina, 2001). Además, también se ha creado un número importante de comisiones interministeriales *ad hoc* para coordinar la posición española durante las distintas reformas financieras de la UE; por ejemplo, las actuaciones para la introducción progresiva del euro o las ayudas relativas a los Fondos Estructurales. También hay que destacar las comisiones que desempeñan una acción permanente de coordinación. Por ejemplo, la Conferencia delegada para asuntos económicos, que coordina los aspectos financieros de la política europea entre los distintos ministerios; o la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), establecida en 1997 con objeto de articular y coordinar la acción del Estado y de las comunidades autónomas en la UE, en políticas que son competencia de las comunidades autónomas (Martín y Pérez de Nanclares, 2004). Finalmente cabe mencionar la creación de distintas agencias nacionales encargadas de velar por el buen funcionamiento de las políticas de mercado que propugna la UE, tales como la Agencia para la Defensa de la Competencia, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de Energía o la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones. La creación de este tipo de agencias refleja el proceso de transformación y modernización que han experimentado las estructuras administrativas e institucionales en España durante los últimos años.

En estos casos en los que se ha producido algún tipo de transformación institucional, la racionalidad que ha guiado dicho proceso la sostienen los importantes incentivos que han tenido los principales actores políticos españoles para dotarse de una organización efectiva a la hora de defender y coordinar sus intereses en la UE. Ésta se ha convertido, no sólo en un tema importante de la política nacional, sino también en un agente de cambio del propio sistema institucional. Sin embargo como hemos señalado, hasta la fecha estos procesos de cambio e innovación institucional se han circunscrito fundamentalmente a los departamentos

ministeriales que se encargan de los temas más europeizados (agricultura, medio ambiente, fomento, asuntos exteriores, industria o economía).

*Absorción de nuevas normas y doctrinas por parte de los tribunales de justicia en España*

Tanto la CE/UE como el Estado español son entidades políticas dotadas de instituciones y de personalidad jurídica propia. El TJCE es la institución encargada de garantizar el cumplimiento y aplicación de la legislación europea en los distintos Estados miembros. Después del proceso de adhesión de España, las respectivas instancias judiciales han ido articulando progresivamente su acción institucional.

La pertenencia de España a la UE ha supuesto la absorción de nuevas normas y doctrinas de tipo jurídico. Los principios de *primacía* y *efecto directo* son fundamentales y sobre ellos se articulan las relaciones entre el ordenamiento jurídico español y el ordenamiento jurídico europeo. Cuando España entró en la CEE, el TJCE ya había establecido los *principios de primacía y efecto directo* de la legislación europea. El primero hace referencia a la idea de que las leyes europeas prevalecen sobre las leyes nacionales cuando ambas entran en colisión. Por tanto, esta doctrina requiere que los jueces nacionales resuelvan litigios haciendo referencia a la legislación europea. La *doctrina del efecto directo* se refiere al hecho de que la legislación europea crea derechos que pueden ser demandados legalmente por los individuos ante los tribunales de justicia nacionales. Ambas doctrinas han creado nuevos marcos de argumentación judicial y el proceso de construcción de dichos marcos ha sido institucionalizado de un modo expansivo. El número de decisiones judiciales que utilizan argumentos de casos precedentes se incrementa a lo largo del tiempo y esto es debido a que desde principios de los años ochenta el TJCE dejó muy claro que los tribunales de los Estados miembros debían basarse en la jurisprudencia europea (Stone Sweet, 2004).

Tras la introducción e implementación de los principios de *efecto directo* y de *primacía*, algunos han percibido, en la acción del TJCE, un poder constitucional, debido a que el TJCE ha transformado la acción de un conjunto de acuerdos legales horizontales entre estados soberanos en un régimen legal integrado y vertical que confiere derechos y obligaciones judiciales a todas las personas y entidades legales dentro del territo-



rio de la UE. En este sentido, Weiler (1995) señala que Europa ha establecido una Constitución sin constitucionalismo, ya que ha desarrollado las reglas básicas del diseño de la sociedad de los distintos Estados miembros. En otras palabras, el TJCE ha tomado decisiones que crean un marco vinculante para el ejercicio y el desarrollo de los derechos legales de los ciudadanos de la UE. Por ejemplo, la interpretación que haga el TJCE del concepto de «trabajador» puede facilitar o dificultar que determinados ciudadanos de la UE tengan o no tengan derecho a recibir subsidios sociales.

Al margen de la doctrina existente, es preciso saber hasta qué punto los tribunales nacionales han actuado como interlocutores del TJCE. Para ello existe un mecanismo utilizado por los Estados miembros denominado *cuestión prejudicial*. Dicho mecanismo permite articular relaciones de cooperación entre los órganos judiciales nacionales y el TJCE. Un juez de cualquier Estado miembro puede hacer uso de la cuestión prejudicial siempre que tenga que aplicar una normativa europea cuya interpretación le despierte algún tipo de duda o no esté (en su opinión) lo suficientemente clara a la hora de resolver un litigio. El efecto inmediato de este procedimiento es asociar los órganos jurisdiccionales europeos con la administración de justicia de los Estados miembros.

La importancia que han tenido y que tienen las cuestiones prejudiciales para la construcción de un orden legal europeo ha sido inmensa. En primer lugar hay que señalar la importancia del mismo formalismo legal. Los tribunales se comunican a través del lenguaje de la ley y su acción viene dada de acuerdo con requerimientos formales y con un tipo de razonamiento legal. Algunas explicaciones hablan de las estrategias desarrolladas por el propio TJCE, proporcionando información sobre el modo en el que dicho tribunal busca fomentar el apoyo de los jueces nacionales, incluso a través de la realización de seminarios e invitaciones regulares a Luxemburgo (Burley y Mattli, 1993). Otro argumento utilizado es que los tribunales nacionales muestran interés en aplicar la legislación europea, ya que de este modo éstos salen reforzados. En particular, éste es el caso de los tribunales de justicia ordinarios que, uniendo sus fuerzas al TJCE, pueden reforzar su poder (Weiler, 1994). Algunos autores también han hablado de un «instrumento cuasifederal para integrar legislación nacional y europea» (Mancini y Keeling, 1994). En cualquier caso, lo relevante es que los jueces nacionales se convierten en agentes del orden legal comunitario cuando resuelven disputas con arre-

glo a la legislación comunitaria. El TJCE les obliga a mantener la primacía de la legislación europea, les anima a que hagan referencias a la ley comunitaria y, al mismo tiempo, les otorga mayor poder a la hora de vigilar que la legislación nacional sea compatible con la legislación comunitaria (Stone Sweet, 2004).

CUADRO 2  
*Cuestiones prejudiciales planteadas por España (1986-2005)*

Año	CP
1986	1
1987	1
1988	1
1989	2
1990	6
1991	5
1992	5
1993	7
1994	13
1995	10
1996	6
1997	9
1998	55
1999	4
2000	5
2001	4
2002	3
2003	8
2004	8
2005	10
Total	163

FUENTE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

El cuadro 2 muestra el número de cuestiones prejudiciales que han planteado los distintos actores judiciales españoles al TJCE a lo largo de los últimos veinte años. Los datos, aunque representan un patrón irregular, revelan que el número de cuestiones prejudiciales planteadas en los últimos diez años (112), casi triplica al número de cuestiones prejudiciales

que fueron planteadas en los primeros diez años (41). Además, la actuación de los tribunales españoles con respecto al proceso de integración europea ha sido descrita más de acuerdo con patrones de colaboración con el TJCE que de conflicto (Díez Peralta, 2001; Liñán y Martín, 2006).<sup>5</sup> El éxito del proceso de integración en España ha dependido del compromiso que han tenido los tribunales nacionales a la hora de aplicar la legislación comunitaria. Además, el Parlamento español ha adoptado muchas leyes «para adecuar el ordenamiento español a los imperativos del Derecho comunitario y las razones de su naturaleza legislativa» (Cienfuegos, 2001: 202). Por tanto, la pertenencia de España a la UE ha introducido a los principales actores del sistema judicial español en una dinámica institucional en la que su principal tarea ha sido reconocer y acatar el derecho europeo e introducirlo en el ordenamiento jurídico español. La explicación es que los tribunales españoles han enmarcado sus decisiones a la luz de decisiones pasadas, del mismo modo que los litigantes adaptan sus reclamaciones a las decisiones que se han tomado. Cuando una decisión judicial provoca un goteo de casos, las propiedades del *path dependency* se hacen más evidentes. Además, cuanto más densa y articulada sea la legislación europea, mayor será su influencia sobre el sistema judicial español.

### *El fortalecimiento del Ejecutivo frente al Legislativo*

Estudiar la relación Legislativo-Ejecutivo en los últimos veinte años implica analizar dicha relación antes del ingreso de España en la UE, para estudiar después el impacto que han tenido los *inputs* políticos e institucionales introducidos en esta relación en función de la condición de Estado miembro.

La forma de gobierno que establece la Constitución de 1978 es un sistema parlamentario racionalizado en el que la posición formal del gobierno es preeminente y políticamente hegemónica con respecto a las Cortes y también con respecto a todas las instituciones del Estado en términos generales (Bar, 1997). El Parlamento solamente puede derrotar al gobierno a través de un voto de censura, y este voto es organizado de un modo muy restrictivo.<sup>6</sup> Por tanto, la Constitución dota al Ejecutivo español de las atribuciones y disposiciones necesarias para hacer que sea un actor fuerte. La influencia del Legislativo español, por otro lado, es rela-

tivamente limitada a lo largo de todo el proceso político. Ésta es la principal conclusión a la que llega Maurer (1997) después de haber realizado un análisis sistemático de las relaciones Legislativo-Ejecutivo en España. Maurer muestra las limitaciones que tiene el Legislativo (frente al Ejecutivo) en relación con: 1) la capacidad de rechazar leyes propuestas por el Ejecutivo y de sustituirlas por legislación propia; 2) la capacidad del Legislativo para influir en la agenda política; y 3) su capacidad para modificar la legislación propuesta por el Ejecutivo. El Parlamento español es definido, de este modo, como un Legislativo «débil» como consecuencia de las limitaciones de poder real que presenta en alguna de sus funciones más importantes. Esto lo confirman diversos estudios sobre el proceso de toma de decisiones, que señalan de un modo nítido la autonomía del Ejecutivo sobre otros actores domésticos (Heywood, 1998; Subirats y Gomá, 1998).<sup>7</sup>

Cuando España entró a formar parte de la CEE, los ejecutivos anteriores ya habían aprendido a utilizar de un modo eficiente la libertad y el poder que les otorgaba el marco constitucional en el proceso de toma de decisiones. Con la entrada en la CEE, este proceso se extendió a los temas europeos. Pero al margen de los factores institucionales preexistentes en el sistema español, con el acceso de España a la CEE se introducen nuevos *inputs* que apuntan en la misma dirección, esto es, a reforzar el papel del Ejecutivo sobre el Legislativo.

En primer lugar, la UE es principalmente una arena de ejecutivos. La transferencia de competencias nacionales a las instituciones europeas tiende a reforzar el control de los ejecutivos nacionales, ya que éstos tienden a monopolizar el acceso de los actores domésticos al proceso europeo de toma de decisiones (Moravcsik, 1994). En la medida en que los ejecutivos nacionales son actores centrales del proceso político de la UE, también fortalecen su poder y autonomía en la arena doméstica. Esto se ve reforzado todavía más en sistemas políticos como el español, en los que la representación de intereses es débil y poco articulada, a diferencia de otros Estados miembros, en los que existen grupos y redes de intereses con una capacidad de influencia suficiente como para condicionar la autonomía del gobierno central.

En segundo lugar, el tradicional consenso en temas europeos entre los distintos partidos políticos ha tenido como principal consecuencia que «el Parlamento ha estado predispuesto favorablemente para adecuar el ordenamiento español a las exigencias de la integración europea, y

acostumbra a actuar con prontitud, aprobando las leyes requeridas en los plazos previstos» (Cienfuegos, 2001: 201). Esto ha reforzado la debilidad del Legislativo frente al Ejecutivo en temas europeos. En este sentido, el Legislativo ha servido más para proporcionar apoyo político al gobierno de turno cuando está negociando en Bruselas que como arena para realizar debates sobre el proceso de integración europea (Closa y Heywood, 2004).<sup>8</sup>

En tercer lugar, el Parlamento español carece de capacidad formal para rechazar la legislación aprobada en Bruselas. Los mecanismos de supervisión del Ejecutivo relativos a los temas europeos son los mismos que existen a la hora de aprobar la vinculación del Estado con acuerdos internacionales: informes, interpelaciones, comparecencias y sesiones informativas, creación de comisiones especializadas y proposiciones no de ley. El principal mecanismo institucional de supervisión que se ha creado ha sido una comisión mixta (Congreso-Senado) para la UE. Esta comisión ha desarrollado funciones de información sobre el proceso de transposición de directivas a la legislación nacional. El secretario de Estado para asuntos de la UE es el responsable de responder a las preguntas de dicha comisión, aunque de acuerdo con Molins y Morata (1994) ha existido escaso interés por parte del Parlamento a la hora de controlar el proceso de las políticas acordadas en la UE. En un primer momento la información proporcionada por Felipe González al Parlamento sobre lo que había conseguido España en el proceso negociador europeo era ampliamente aceptada sin apenas debate. Sin embargo, en una fase posterior se produjo un incremento en el número de preguntas planteadas a los ministros para que explicasen sus preferencias políticas antes de que el proceso de negociación tuviera lugar (Closa, 1995). Esta tendencia se ha incrementado en los últimos años con una creciente transferencia de información que transmite el gobierno central al Parlamento y un mayor debate sobre decisiones políticas importantes (Jones, 2000). Sin embargo, esto no ha cambiado el papel menor que desempeña el Legislativo frente al Ejecutivo. Dicha relación podría sufrir algún tipo de variación si, finalmente, el proyecto de Constitución Europea reformado entra en vigor.<sup>9</sup> Analizando este proceso a través de la lógica del institucionalismo, percibimos que la relación Ejecutivo-Legislativo ha cambiado de un modo gradual la cualidad de dicha relación tras el ingreso de España en la CEE. Si bien es cierto que no se ha producido una transformación destacable, existen diversos factores (señalados anteriormente) que han ayu-

dado a reforzar y cristalizar el papel del Ejecutivo sobre el Legislativo en el proceso político. Por tanto, ha sido un proceso de adaptación a una nueva realidad que ha reforzado tendencias preexistentes.

## Conclusiones

El análisis descrito ha mostrado que los efectos del proceso de europeización en la evolución institucional del sistema político español son desiguales según cuál sea nuestro foco de atención. Los cambios institucionales dentro de un sistema político suelen ser transformaciones que tienen lugar a medio y largo plazo, y este estudio sólo ha hecho referencia a los últimos veinte años y cuando hablamos de cambios institucionales veinte años es muy poco tiempo. Sin embargo, hemos comprobado que en ese período de tiempo el sistema político español no ha resultado inmune al proceso político de la UE.

Ha habido una europeización moderada en el primer sentido del término: el que se refiere a los procesos de cambio y adaptación institucional formal. Hemos visto cómo los ministerios que se encargan de asuntos europeizados (tales como agricultura, medio ambiente o fomento) han ido transformando sus estructuras institucionales para adaptarse a los requerimientos del proceso de integración. Además, este cambio institucional ha venido acompañado de nuevos patrones de coordinación interministerial en la elaboración de las políticas públicas, principalmente en los sectores estratégicos para el Estado español (políticas macroeconómicas, fondos estructurales, etc.). Sin embargo, también hay que destacar que no se ha producido un proceso de europeización apreciable en el funcionamiento institucional de otros muchos ministerios, que siguen patrones de funcionamiento internos más que supranacionales (cultura, interior o educación).

El proceso de integración europea ha supuesto también la absorción de nuevas normas y doctrinas de tipo jurídico. El TJCE ha transformado la acción de un conjunto de acuerdos horizontales entre estados soberanos en un régimen legal integrado y vertical. Además, los tribunales españoles han actuado como interlocutores del TJCE y la relación entre ambos niveles se ha descrito en términos de cooperación. Todo ello representa una transformación importante del sistema jurídico español.

En el segundo sentido del término, podemos hablar de un proceso de europeización más fuerte: el que hace referencia a los procesos de transformación de algunas instituciones informales, el contenido y el marco normativo en la formulación de políticas públicas. Por ejemplo, en la formulación de políticas medioambientales o macroeconómicas, o en los marcos de referencia que utilizan las élites políticas a la hora de tomar decisiones. Esto, junto con importantes niveles de implementación de las políticas decididas en Bruselas, está produciendo una innovación de las políticas públicas introducidas en España. Además, como bien habían señalado los teóricos neofuncionalistas (Lindberg, 1963; Haas, 1968), esto forma parte de un proceso que a su vez genera ulteriores procesos de innovación y/o de transformación institucional y legal que se transfieren de unas esferas políticas a otras. La principal consecuencia de este proceso de desbordamiento es que las decisiones que se toman en la UE forman parte cada vez más del proceso interno de toma de decisiones.

Los efectos del proceso de europeización también han actuado a través del reforzamiento de patrones institucionales anteriores a la integración en la UE. Esto es lo que ha sucedido en las relaciones Legislativo-Ejecutivo, donde el proceso de integración europeo y, en particular, el papel institucional que otorga la UE, tanto al Legislativo como al Ejecutivo ha reforzado a éste frente al primero.

Por tanto, si nos atenemos a los efectos enunciados, hasta la fecha el sistema político español no ha experimentado un proceso de transformación institucional radical como consecuencia de la pertenencia a la UE. El proceso de adaptación institucional se está caracterizando por ser un proceso lento, gradual y silencioso. En algunos ámbitos, estos cambios son más evidentes que en otros. Sin embargo, es preciso valorar la importancia que tiene la introducción de *inputs* de tipo cualitativo en el funcionamiento institucional, ya que éstos han empezado a generar transformaciones en la cualidad de algunas instituciones. Estas modificaciones periódicas e incrementales, por pequeñas que parezcan, son importantes, ya que, tal y como señalan March y Olsen (1989), pueden suponer la emergencia de patrones institucionales que cristalicen en un conjunto de rasgos distinguibles de éstos que caracterizaban previamente al sistema político español.

## Notas

1. Las esferas políticas más importantes en las que la UE tiene, actualmente, poderes legislativos formales son agricultura, pesca, armonización de impuestos indirectos, empleo, política comercial, cooperación judicial, mercado interno, transporte, políticas sociales, educación e investigación, cultura, protección a los consumidores, cohesión económica y social, medio ambiente o políticas de cooperación al desarrollo. Algunas de estas competencias son exclusivas de la UE y otras las comparte con los Estados miembros.

2. Otro proceso de cambio institucional altamente relevante para el sistema político español es el que se refiere al proceso de descentralización. Tal proceso es analizado con profundidad en el capítulo de Francesc Morata.

3. Otro mecanismo de difusión de las normas europeas que ha señalado el institucionalismo es la movilización social. En este caso, los actores políticos no estatales se unen para apoyar las normas europeas, se movilizan e intentan coaccionar a los que toman las decisiones en el nivel doméstico para que cambien sus políticas. Sin embargo, en el caso de España este mecanismo no ha funcionado en la medida en que lo ha hecho el anterior. Esto se debe a que en España, las relaciones sociedad-Estado se caracterizan por el papel preponderante que éste desempeña (y por defecto el Ejecutivo) durante el proceso de toma de decisiones. El sistema político español carece de una sociedad organizada a través de una red densa de actores que pudiera unir a ambas partes.

4. En 1986 apenas estaban vigentes la Ley general de parques nacionales de 1916 y la Ley de espacios naturales protegidos de 1975.

5. Sin embargo, es preciso resaltar la actitud reticente que han mostrado tanto el TS como el TC a la hora de activar el procedimiento de cooperación (Díez Peralta, 2001). Por ejemplo, el TC ha desestimado, en varias ocasiones, el planteamiento de la cuestión prejudicial. El argumento utilizado por este Tribunal es que no es responsabilidad suya garantizar la aplicación del Derecho comunitario. El TC lo único que ha llegado a reconocer es la primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho interno pero de rango «infraconstitucional». Sin embargo, como señala Díez Peralta (2001: 287) el TC, a pesar de que no se considera obligado en la labor de aplicar el Derecho comunitario, lo ha interpretado con buen criterio. Además, el TC habitualmente no entra en conflicto con el TJCE. Al contrario de los jueces que se ocupan de dirimir, de un modo más o menos rutinario, disputas de tipo comercial, la mayoría de las veces, los magistrados del TC no necesitan la ley europea para desarrollar su trabajo de un modo efectivo.

6. Para que pueda ser aprobada la moción de censura, ha de obtenerse una mayoría absoluta al mismo tiempo que la oposición propone el nombre de un candidato alternativo a la presidencia del Gobierno (este modelo fue inspirado por el alemán y es llamado «moción constructiva de censura»). Este sistema permite



a los gobiernos minoritarios sobrevivir, dado que es virtualmente imposible que el gobierno pueda ser derrotado por el Parlamento.

7. Además, distintos tipos de circunstancias políticas han reforzado el papel del Ejecutivo, por ejemplo la existencia de partidos políticos muy disciplinados, especialmente en lo que se refiere a la disciplina de voto, o la relativa frecuencia con la que han existido mayorías absolutas. El declive de la influencia parlamentaria se ha visto también exacerbado como consecuencia de otros factores institucionales tales como que muy raramente se producen debates espontáneos, las pocas oportunidades que había, hasta 2004, para formular preguntas al presidente o el hecho de que el sistema electoral se centre más en los partidos que en los individuos (Newton, 1997).

8. Detrás de este hecho hay al menos dos explicaciones. Primero, el largo consenso labrado durante décadas entre la clase política española y la opinión pública sobre la necesidad de formar parte del proyecto de integración europea y, en segundo lugar, también hay que tener en cuenta los beneficios que implica hacer una política de Estado respecto al proceso de integración europea.

9. Con arreglo al proyecto constitucional (y a la espera de la CIG de 2007 que lo está revisando) los parlamentos nacionales tienen capacidad formal para emitir una opinión razonada al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea sobre cualquier propuesta legislativa negociada en Bruselas. Posteriormente, las instituciones europeas reexaminan la propuesta legislativa si un tercio o más de los parlamentos nacionales pide modificaciones o la retirada de la propuesta legislativa. El impacto que esta nueva normativa pueda tener en las futuras relaciones Legislativo-Ejecutivo es una pregunta abierta. Sin embargo, es previsible que se europeice más el día a día del Parlamento y que esto genere más debate interno sobre temas europeos y se incorpore más información a la opinión pública sobre el proceso de toma de decisiones, otorgando un peso mayor al parlamento.

## Bibliografía

- Arregui, J. (2004), *Negotiation in Legislative Decision-Making in the European Union*, Rozenberg Publishers, Amsterdam.
- Bar, A. (1997), «Spain», en J. Blondel y F. Müller-Rommel, *Cabinets in Western Europe*, Macmillan, Londres.
- Borrás, S., N. Font y N. Gómez (1998), «The Europeization of National Policies in Comparison: Spain as a case study», *South European Society and Politics*, vol. 3, n.º 2, pp. 23-44.
- Börzel, T. (1999), «Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to

- Europeanization in Germany and Spain», *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n.º 4, pp. 573-596.
- Börzel, T y T. Risse (2003), «Conceptualizing the Domestic Impact of Europe», en K. Featherstone y C. Radaelli, eds., *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford.
- Burley, A. M. y W. Mattli (1993), «Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration», *International Organization*, vol. 47, n.º 1, pp. 41-76.
- Cienfuegos, M. (2001), «Las Cortes Españolas ante la integración europea», en C. Closa, ed., *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid, pp. 198-221.
- Closa, C. (1995), «Spain: The Cortes and the EU—A Growing Together», *Frank Cass Journals*, pp. 136-150.
- (2001), «La europeización del sistema político español», en C. Closa, ed., *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid, pp. 513-523.
- Closa, C. y P. Heywood (2004), *Spain and the European Union*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Colino, C. (2001). «La integración europea y el Estado autonómico: europeización, estrategias y cambios en las relaciones intergubernamentales», en C. Closa, ed., *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid, pp. 225-260.
- Conzelmann, T. (1998), «Europeanization of Regional Development Policies? Linking the Multi-level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change», *EIOP Paper*, n.º 4.
- Díez Peralta, E. (2001), «La adaptación judicial: jueces y Derecho comunitario», en C. Closa, ed., *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid, pp. 263-296.
- Featherstone, K. (2003), «Introduction: In the name of 'Europe'», en K. Featherstone y C. Radaelli, eds., *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, pp. 3-26.
- Haas, E. B. (1968), *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organisation*, Stanford University Press, Palo Alto.
- Héritier, A. (2001), «Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking», en A. Héritier *et al.*, eds., *Differential Europe*, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford.
- Heywood, P. (1998), «Power Diffusion or Concentration? In Search of the Spanish Policy Process», *West European Politics*, n.º 21, pp. 103-123.
- Jones, R. (2000), *Beyond the Spanish State. Central Government, Domestic Actors and the EU*, Palgrave, Nueva York.
- Jorgensen, K. E., ed. (1997), *Reflective Approaches to European Governance*, Macmillan, Basingstoke.
- Lindberg, L N. (1963), *The Political Dynamic of European Economic Integration*, Stanford University Press, Palo Alto.

- Liñán, D. y P. Martín (2006), «La aplicación judicial del Derecho comunitario en España durante 2000 y 2001», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 12, pp. 583-627.
- Mancini, G. F. y D. T. Keeling (1994), «Democracy and the European Court of Justice», *Modern Law Review*, n.º 57, pp. 175-190.
- March, J. G. y J. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press, Nueva York.
- Martín Acebes, A. (1994), «Adattamenti Organizzativi e Funzionali dell'Amministrazione Spagnola nel Processo de Integrazione Europeo», en Y. Meny y V. Wright, eds., *La Riforma Amministrativa in Europa*, Il Mulino Bologna.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2004), «Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma», *Documento de trabajo*, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Maurer, L. (1997), «*The Power of the Parliament in Democratic Spain*», documento preparado para el Departamento de Estudios Europeos de la Universidad de Harvard, mimeo.
- Molina Álvarez de Cienfuegos, I. (2001), «La adaptación a la UE del Poder Ejecutivo español», en C. Closa, ed., *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid, pp. 162-196.
- Molins, J y F. Morata (1994), «Spain: rapid arrival of a latecomer», en M. Van Schendelen, ed., *National Public and Private EC Lobbying*, Aldershot, Dartmouth, pp. 113-130.
- Moravcsik, A. (1994), «Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation», *Working Paper*, n.º 52, Harvard University, Center for European Studies, Boston, MA.
- Newton, M. (1997), *Institutions of Modern Spain: A Political and Economic Guide*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Olsen, J. (1995), «European Challenges to the Nation State», *Arena Working Paper*, n.º 14/95, Universidad de Oslo, Oslo.
- Radaelli, C. (2003), «The Europeanization of Public Policy», en Featherstone y Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford.
- Richardson, J. A. (1996), «Policy-making in the EU: Interests, ideas and garbage cans of primaver soup» en J. A. Richardson, ed., *European Union. Power and Policy-Making*, Routledge, Nueva York.
- Sandholtz, W. (1993) «Institutions and Collective Action. The New Telecommunications in Western Europe», *World Politics*, n.º 45.
- Stone Sweet, A. (2004) *The Judicial Construction of Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Subirats, J. y R. Gomá (1998), «La dimensión del estilo de las políticas públicas en España: entramados institucionales y redes de actores», en R. Gomá y J. Subirats, eds., *Políticas Públicas en España*, Ariel, Barcelona, pp. 388-406.

- Thomson, R., F. N. Stokman, C. Achen y T. König, eds. (2006), *The European Union Decides*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Torreblanca, J. I. (2001), «La europeización de la política exterior española», en C. Closa, ed., *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid, pp. 486-511.
- Weale, A. (1992), *The New Politics of Pollution*, Manchester University Press, Manchester.
- Weiler, J. H. H. (1994), «A Quiet Revolution—The European Court of Justice and its Interlocutors», *Comparative Political Studies*, vol. 26, n.º 4, pp. 510-534.
- (1995), «Taking Rights Seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence», *Common Market Law Review*, n.º 32, p. 579.
- Wind, M. (1997), «Rediscovering Institutions: A Reflective Critique of Rational Institutionalism», en K. E. Jorgensen, ed., *Reflective Approaches to European Governance*, Macmillan, Basingstoke.
- Young, O. R. (1989), *International Cooperation, Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Cornell University Press, Nueva York.

---

## 5. La europeización del Estado autonómico

*Francesc Morata*

### Introducción

Uno de los impactos más importantes del proceso de integración europea se refiere a los cambios que éste genera en los Estados miembros compuestos, ya sean federales, autonómicos o regionales. La razón es bien sabida: los tratados de la UE son «ciegos» con respecto a la organización interna de los Estados y, por tanto, no contemplan la posible división de las competencias entre los distintos niveles de gobierno (Weatherill y Bernitz, 2005; Domínguez, 2005).

Habida cuenta de que la representación de los intereses estatales está atribuida a los gobiernos centrales, el ingreso de España en la UE ha provocado un doble efecto centralizador (Morata y Ramon, 2005; Jáuregui, 2005). Por una parte, las comunidades autónomas, al igual que las demás instituciones, se han visto desposeídas, total o parcialmente, de las competencias transferidas a la UE; por la otra, el gobierno español, como representante de los intereses estatales en el seno del Consejo de Ministros de la Unión, participa en la adopción de decisiones que, en el plano interno, corresponden a las comunidades autónomas. Ante ello, a partir de 1986 Cataluña y el País Vasco reivindicaron el derecho de participar, a través del Estado, en el proceso de negociación a nivel europeo. No obstante, a pesar de algunos avances puntuales, una serie de obstáculos internos, de orden institucional y político, impidieron alcanzar un acuerdo efectivo al respecto hasta finales de 2004, en una coyuntura favorable a los intereses autonómicos. Mientras tanto, las comunidades autónomas habían tratado de lograr por su cuenta, en la arena europea, lo que no podían conseguir a nivel interno.

La lenta evolución del sistema autonómico hacia un modelo más cooperativo en relación con la UE desmiente los presupuestos intergubernamentalistas según los cuales, las oportunidades y los condicionamientos de la integración europea refuerzan el poder de los gobiernos estatales en detrimento de los demás actores (Moravcsik, 1994, 1998). Si bien es cierto que el gobierno español sigue siendo el actor dominante, la realidad también demuestra la interdependencia entre el proceso de integración y las respuestas derivadas de los desajustes que genera la europeización cuando los actores subestatales disponen de poder de veto o de los recursos políticos necesarios (Börzel, 2002; Kassim, 2005). Las respuestas internas repercuten a su vez en el ámbito europeo, atribuyendo un mayor protagonismo institucional a los gobiernos regionales. Éstos pueden incluso utilizar la estructura de oportunidad ofrecida por la UE para trasladar a la arena comunitaria determinados temas con el objetivo de ganar derechos de los que no disponen en el plano interno. La UE también se puede convertir en un recurso para actores territoriales opuestos a políticas promovidas por el gobierno central.<sup>1</sup> Por tanto, el proceso de europeización condiciona el comportamiento de los actores internos, pero también genera nuevas oportunidades que éstos pueden aprovechar en función de sus intereses y estrategias (Börzel y Risse, 2003).

El caso español permite comprender mejor el impacto diferencial de la gobernanza europea en los Estados miembros compuestos, confirmando al mismo tiempo la necesidad de tener en cuenta la influencia de los procesos internos para explicar las respuestas a las presiones inducidas por el proceso de europeización. En este sentido, la interacción entre la integración europea y la dinámica del Estado autonómico encuentra otras manifestaciones interesantes, como la movilización de las comunidades autónomas en Europa, el uso de las lenguas propias de las comunidades históricas en la Unión y la inclusión de las relaciones con la UE prevista en los nuevos Estatutos de autonomía.

El presente capítulo analiza distintas expresiones de la relación dialéctica entre el Estado autonómico y la UE. El primer apartado revisa los factores que, desde 1986, han facilitado o dificultado la participación de las comunidades autónomas en las decisiones europeas a través del Estado. El segundo estudia la movilización comunitaria de las comunidades autónomas como respuesta, a la vez, a las limitaciones internas y a los estímulos derivados de la gobernanza multinivel europea. El tercero examina las circunstancias que han permitido el uso de las lenguas propias

de las comunidades históricas en la Unión. El cuarto y último evalúa el alcance de las disposiciones relativas a la UE previstas en el nuevo Estatuto de Cataluña.

## La participación interna en las decisiones europeas

La participación de las regiones en la UE es uno de los temas centrales de la literatura sobre el regionalismo y la gobernanza multinivel europea en España y en los otros Estados miembros descentralizados (entre otros Morata, 1987, 2004; Nagel, 2004; Jeffery, 2000, 2005; Alberti, 2005; Jones y Keating, 1995; Aguilera, 2006). El caso español reviste, al menos, tres características específicas: la ambigüedad constitucional del modelo de Estado; las asimetrías competenciales, basadas en los llamados «hechos diferenciales»; y el peso electoral, a veces determinante, de los partidos nacionalistas en el Parlamento. En 1986, el ingreso de España en la Comunidad Europea se produjo en pleno proceso de institucionalización del Estado de las autonomías, en un contexto de improvisación y de confrontación acusada entre el centro y la periferia alrededor del reparto del poder político y de los recursos financieros. Esta situación se vio agravada por el vacío constitucional relativo a la articulación entre los dos niveles de gobierno y, en particular, por el déficit de representación institucional de las comunidades autónomas en el centro (Jáuregui, 2005). El resultado fue la generación de un sistema de relaciones intergubernamentales que combina el multilateralismo con el bilateralismo (Börzel, 2002).<sup>2</sup>

Con este telón de fondo, no es extraño que la entrada en Europa generase actitudes muy distintas por parte del gobierno central, con mayoría absoluta del PSOE hasta 1993, y las comunidades más exigentes, como la catalana y la vasca. Mientras que la preocupación principal de los socialistas y, en general, de las élites estatales, era aprovechar al máximo las nuevas oportunidades de desarrollo, garantizando la credibilidad española mediante el cumplimiento de las obligaciones contraídas, las fuerzas nacionalistas percibían la adhesión a la vez como una amenaza y una oportunidad. Una amenaza, en la medida en que las reglas del juego de la UE menoscababan sus nuevas competencias a la vez que inducían un proceso de recentralización interno. Pero también una oportunidad, porque la pertenencia a la UE abría para sus territorios un hori-

zonte insospechado de proyección política, económica y cultural por encima del Estado. En resumen, asumiendo la representación de la soberanía nacional en el ámbito europeo (Hooghe y Marks, 2004), al gobierno central le preocupaba, sobre todo, el respeto del Derecho comunitario por parte de las comunidades autónomas. En cambio, éstas pretendían compensar los efectos centralizadores de la adhesión reclamando una implicación directa en la política europea. La evolución de los respectivos planteamientos a lo largo de los años refleja un proceso de ajustes mutuos como resultado de variables exógenas y, en particular, de la incidencia de los partidos nacionalistas en la formación de las mayorías gubernamentales en el centro (Morata, 2001).

### *1985-1993: del conflicto al pragmatismo*

En diciembre de 1985, el Ejecutivo español fue el primero en tomar la iniciativa mediante una propuesta de convenio sobre «cooperación en los asuntos relacionados con la Comunidad Europea» (MAP, 1995). El objetivo era garantizar la aplicación correcta del Derecho comunitario, unificando la transposición de las directivas y no la participación autonómica en las decisiones. El documento otorgaba a las conferencias sectoriales — creadas en 1983 como mecanismo de coordinación intergubernamental — la definición de criterios comunes de cara a la implementación y asimismo sugería la utilización de otros mecanismos bilaterales, como las comisiones mixtas, previstas en los Estatutos.

El gobierno de Cataluña respondió con una contrapropuesta basada en tres puntos: la distribución de las competencias debía ser el único criterio de determinación de las responsabilidades de implementación de las normas comunitarias; el gobierno central asumiría el compromiso de informar de todos los asuntos europeos susceptibles de afectar a las competencias autonómicas; por último, las comunidades autónomas podrían formular recomendaciones, vinculantes cuando se tratara de sus competencias exclusivas. La propuesta incluía la creación de una «Delegación de las Comunidades Autónomas para asuntos europeos» compuesta de seis representantes, tres de los cuales pertenecerían a las comunidades históricas. Los delegados autonómicos debían formar parte, «con plenos derechos», de la representación permanente española participando en todos los comités y grupos de trabajo de la Comunidad.



La oferta catalana suscitó el rechazo inmediato tanto del Ejecutivo central como de la mayor parte de los gobiernos regionales (MAP, 1995: 141). Mientras que el primero se mostraba contrario a una participación directa, los segundos se oponían al reconocimiento de cualquier tipo de privilegio para las comunidades históricas.

En abril de 1986, el gobierno español presentó un segundo borrador de convenio, inspirado en el modelo alemán (Nagel, 2004; Engel, 2001) en el que se comprometía a transmitir a las comunidades autónomas la documentación relativa a las propuestas de la Comisión Europea que pudiesen afectar a sus competencias.<sup>3</sup> A su vez, éstas podrían expresar criterios y posiciones que podrían ser incorporados «en la medida de lo posible, siempre y cuando fuesen compatibles con los intereses generales del Estado y con el proceso de integración europea». En el ámbito interno, el procedimiento se articulaba mediante un organismo responsable de garantizar la coordinación, la transmisión de la información relevante, la aproximación de criterios y, por último, la formulación de posiciones comunes. A nivel europeo, las comunidades autónomas dispondrían de un observador y de un observador adjunto, nombrados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y encargados de remitir información al organismo de coordinación interno. Ambos observadores podrían asistir a las reuniones de los comités y grupos de trabajo de la Comisión y del Consejo de Ministros.

La propuesta no prosperó debido a la insistencia de Cataluña y Euzkadi en disponer de un representante propio en el COREPER y en otorgar un carácter vinculante a las posiciones autonómicas. El objetivo de alcanzar un acuerdo general parecía inviable a causa no sólo de las discrepancias entre actores estatales y regionales, sino también de la falta de una posición común de las comunidades autónomas. Muchas autonomías de vía lenta, gobernadas por el PSOE o el PP, no compartían los planteamientos de las históricas. Otras simplemente aún se mostraban poco sensibles a los temas comunitarios (Börzel, 2002).

Tras las elecciones generales de 1986, la cuestión quedó relegada por la negociación de la nueva financiación autonómica (Diego Casals, 1994). En 1988, ante la inminencia de la primera presidencia española de la CE, el Gobierno propuso la creación de una «Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas» (CARCE), presidida por el ministro para las Administraciones Públicas y compuesta por los secretarios de Estado para la CE y de administraciones territo-

riales y un consejero por cada comunidad autónoma. El objetivo inicial de la conferencia era informar sobre el semestre de presidencia y servir de mecanismo de intercambio de información y opiniones entre ambos niveles de gobierno. Como indica Diego Casals (1994: 152), «esta conferencia representa la alternativa del gobierno del Estado a la vía convencional, mostrando su preferencia por un tratamiento separado y particular de las diferentes cuestiones que plantea la participación autonómica en la definición y la ejecución de las políticas comunitarias». Era un cambio de estrategia basado en el pragmatismo y en la creciente preocupación con respecto a los conflictos derivados de la aplicación interna del Derecho comunitario.<sup>4</sup> De hecho, el progresivo incremento de las relaciones informales entre la Secretaría de Estado para la CE y las administraciones regionales, al margen de la CARCE, facilitó una mejor aplicación de la normativa europea (MAP, 1995: 150).

A pesar de la negativa inicial del gobierno vasco de integrarse en la conferencia, en sucesivos encuentros se alcanzaron tres acuerdos de principio: el compromiso mutuo de respetar la distribución interna de las competencias; la lealtad constitucional respecto a las decisiones derivadas de la CE; y el reconocimiento de la competencia exclusiva del gobierno central en lo relativo a las relaciones exteriores. Este consenso básico permitió afrontar otras tres cuestiones prácticas: el acceso de las comunidades autónomas a la base de datos de la Secretaría de Estado para la CE; un procedimiento de comunicación de los proyectos de ayudas públicas a la Comisión Europea; y, por último, la coordinación permanente para afrontar los contenciosos planteados contra España ante el Tribunal de Justicia de la CE. Resulta significativa la ausencia de toda referencia a la participación en las decisiones.<sup>5</sup> En todo caso, el carácter horizontal y la falta de preeminencia de la CARCE con respecto a las demás conferencias sectoriales restaban efectividad a su funcionamiento (Morata, 2001).

La firma del pacto autonómico de 1992 entre el PSOE y el PP, que acercaba el nivel de competencias de las diez comunidades autónomas de «vía lenta» al de las otras siete (Cataluña, Euskadi, Galicia, Andalucía, Navarra, Valencia y Canarias) condujo a la institucionalización de la CARCE. Los gobiernos catalán y vasco, disconformes con la homogeneización del sistema autonómico, no lo suscribieron. El pacto afirmaba «la necesidad de profundizar en la participación de las comunidades autónomas en las decisiones europeas» (MAP, 1995: 148), otorgando un

rango superior a la Conferencia y perfeccionando sus métodos de trabajo. A ésta se le reconocieron tres funciones principales: la información y discusión sobre el desarrollo del proceso de integración europea; la institucionalización de la participación autonómica en los asuntos comunitarios; y el impulso y seguimiento de dicha participación mediante las Conferencias sectoriales ya existentes. Sin embargo, el acuerdo de institucionalización de la CARCE, del que se autoexcluyó el País Vasco, no se concretó en ningún avance concreto en cuanto a la participación autonómica.<sup>6</sup>

### *1993-1996: mayoría relativa del PSOE*

Las elecciones generales de 1993, en las que el PSOE perdió la mayoría absoluta por vez primera desde 1982, convirtieron a las fuerzas nacionalistas y, en especial, a CiU en los árbitros de la situación.<sup>7</sup> Esta situación influyó en la adopción de un nuevo acuerdo, adoptado en noviembre de 1994, sobre la participación *interna* de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios a través de las conferencias sectoriales. En síntesis, el procedimiento, que ha inspirado hasta ahora el modelo de participación interna (Alberti, 2005), se desarrolla de la forma siguiente:

- ante una propuesta de la Comisión Europea, las comunidades autónomas adoptan una posición por consenso que trasladaban al gobierno central mediante la Conferencia sectorial competente con el objetivo de negociar una posición común;
- sin embargo, la propuesta no es vinculante para el gobierno, salvo que se trate de un asunto relativo a las competencias exclusivas de las comunidades autónomas, en cuyo caso «es tenida en cuenta de forma determinante».

En otras palabras, la participación autonómica tiene diversos grados de intensidad en función de dos criterios (Jáuregui 2005: 155): la naturaleza de las competencias afectadas (exclusivas, compartidas, concurrentes) y el grado de acuerdo alcanzado en cada caso por las comunidades autónomas. A esta complejidad inicial del procedimiento se añade el hecho de que éste debía ser adaptado por cada una de las Conferencias sectoriales, en función del reparto específico —y a menudo heterogéneo— de

las competencias y del alcance de la respectiva política comunitaria (apartado 2 del acuerdo).<sup>8</sup> Además, el sistema de funcionamiento de las conferencias sectoriales ha resultado hasta ahora muy heterogéneo e irregular al no disponer de medios organizativos y de un criterio común en relación con su intervención en el procedimiento europeo (Alberti, 2005: 17; Diego Casals, 1994: 156-157). En la práctica, la CARCE no ejerce ningún poder jerárquico sobre el resto de conferencias sectoriales. En todo caso, nunca se llegó a formular una posición común entre 1994 y 1997 (MAP, 1995; Börzel, 2002).

### *El gobierno de Aznar (1996-2004)*

El período de gobierno de Aznar reproduce unas pautas parecidas al anterior. La primera legislatura, 1996-2000, en la que el apoyo parlamentario nacionalista era esencial para la estabilidad gubernamental, comportó cambios significativos en la participación de las comunidades autónomas en la UE. En cambio, la segunda, con mayoría absoluta, se saldó con una paralización del proceso.

La apretada victoria electoral del PP en las elecciones de 1996 convirtió nuevamente a los nacionalistas en el eje central de la política de alianzas para garantizar la gobernabilidad del Estado. Aunque a lo largo de la campaña electoral CiU se había comprometido a no apoyar nunca un gobierno del PP, ambas formaciones suscribieron rápidamente un «pacto de investidura y gobernabilidad». Éste incluía la mejora de la participación autonómica en la UE, concretada en la potenciación de la CARCE; la intervención efectiva de las comunidades autónomas en la formación de las posiciones europeas del gobierno español; la creación de la figura del agregado autonómico; y, por último, la participación de representantes autonómicos en los comités y grupos de trabajo de la Comisión y del Consejo. Frente al clima de preocupación suscitado por el poder negociador del gobierno catalán, los acuerdos beneficiaron al conjunto de las comunidades autónomas y no sólo a Cataluña, salvo en lo relativo a la creación de una comisión bilateral Estado-Generalitat sobre la UE.<sup>9</sup> En la práctica, el gobierno central asumió sólo una parte de sus compromisos, vetando la presencia de representantes autonómicos en las reuniones del Consejo de Ministros de la Unión y en los comités y grupos de trabajo del mismo.

Con arreglo al pacto CiU-PP, la CARCE, regulada por ley a partir de 1997, pasó a definirse como un «órgano de cooperación, consulta y deliberación» entre el Estado y las comunidades autónomas con funciones de información.<sup>10</sup> Una de sus principales funciones consistía en articular «mecanismos para hacer efectiva la participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad del Estado en el seno de la Unión».

El nuevo impulso a la CARCE comportó la creación de una «comisión de coordinadores de asuntos comunitarios europeos» formada por sendos representantes de las Secretarías de Estado para la UE y las administraciones territoriales, además de los responsables técnicos de las 17 autonomías. Con el objetivo de afrontar la diversidad competencial y de intereses de las comunidades autónomas, la Conferencia se organizó en grupos de trabajo, con una composición autonómica variable en función de los temas. A pesar de ello, la CARCE siguió sin ejercer una influencia significativa sobre las demás conferencias sectoriales. Entre 1996 y 2003, éstas no llegaron nunca a alcanzar una posición común de las comunidades autónomas para ser defendida en el Consejo de la UE (Roig, 2004).

En cuanto a la participación a nivel europeo, a finales de 1996 la CARCE, a propuesta del gobierno central, de común acuerdo con las comunidades autónomas, fijó la representación autonómica en 55 comités de ejecución de la Comisión de los cerca de 600 establecidos. En general se acordó una representación por cuatro años en cada comité, compartida entre dos comunidades autónomas de modo experimental. Sin embargo, el reparto no se formalizó hasta 2002 (Roig, 2004), ampliándose la participación hasta un total de 72 comités durante el período 2003-2006.<sup>11</sup> La experiencia de estos años muestra dos tipos de problemas: la dificultad de articular una posición común entre las comunidades autónomas ante la ausencia de mecanismos efectivos de cooperación horizontal y vertical. A su vez, el gobierno central se quejaba de la falta de preparación técnica y lingüística, e incluso de interés político, por parte de algunas comunidades.

Como se ha dicho, el pacto CiU-PP creó la figura del consejero para Asuntos Autonómicos, incorporado a la REPER, con la función de transmitir información a las comunidades autónomas a través de sus oficinas en Bruselas. Sin embargo se trataba de un funcionario del cuerpo diplomático, adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas, que no representaba, por tanto, a las comunidades autónomas.

Las reticencias del gobierno central a aceptar la presencia autonómica en el Consejo de Ministros de la UE llevaron al Congreso de los Diputados a aprobar, en marzo de 1998, una moción instando al Ejecutivo a «establecer una fórmula que permita la presencia de un representante de las comunidades autónomas en la delegación del gobierno, en las reuniones del Consejo de Ministros de la UE en las que se traten asuntos en los que tengan competencias exclusivas las comunidades autónomas». El gobierno del PP, con mayoría absoluta a partir de 2000, nunca tradujo la moción en propuestas concretas, escudándose en la complejidad del reparto competencial y en la falta de acuerdo entre las comunidades autónomas. En conclusión, el período 1996-2000 se caracteriza por cuatro elementos:

- 1) la consolidación de la CARCE como eje central de la participación interna. No obstante, dicha participación resulta poco eficaz debido a un conjunto de motivos: la complejidad del procedimiento, las asimetrías informativas, el monopolio gubernamental de las convocatorias, la falta de medios, la incapacidad de coordinación de las demás conferencias sectoriales y el desinterés o la escasez de recursos técnicos de algunas comunidades autónomas;<sup>12</sup>
- 2) la creación del consejero autonómico adscrito a la REPER, pero dependiente del gobierno central;
- 3) la presencia creciente de representantes regionales en los comités de ejecución de la Comisión Europea;
- 4) el incumplimiento, por parte del gobierno central, de su compromiso de facilitar la incorporación de los consejeros autonómicos a las reuniones del Consejo de Ministros.

#### *2004: el gobierno de Rodríguez Zapatero*

Como consecuencia de la victoria del PSOE en las elecciones de marzo de 2004, las comunidades autónomas participan regularmente, desde 2005, en las reuniones del Consejo de la UE. Dos tipos de razones explican esta novedad. Por una parte, el PSOE se presentó a las elecciones con una propuesta electoral inspirada en la potenciación de «la España plural» y en «el retorno a Europa». Dicha propuesta se basaba en un de-

terminado número de compromisos, tales como revitalizar las relaciones entre el gobierno del Estado y los gobiernos autonómicos, mediante la creación de una «Conferencia de presidentes»; reformar el Senado para garantizar la representación territorial, asegurar la participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea y, por último, convocar un referéndum de aprobación del proyecto de Tratado Constitucional.

Por otra parte, al no disponer de mayoría absoluta, al igual que González y Aznar, Zapatero tuvo que negociar el apoyo parlamentario de una serie de partidos y, en particular, de los ocho diputados de ERC y los cuatro de Izquierda Unida/Iniciativa per Catalunya-Verds. Ambas formaciones planteaban entre sus prioridades la participación de las comunidades autónomas y la utilización de las lenguas cooficiales en la UE. A partir de ahí, con la vista puesta en el referéndum convocado para el mes de febrero de 2005, el gobierno tomó rápidamente la iniciativa.<sup>13</sup> Tras varios encuentros preparatorios de la comisión de coordinadores, en diciembre de 2004 la CARCE aprobó dos acuerdos que regulan, tanto la participación de las comunidades autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión, como su representación directa en las formaciones de éste.

#### A. La representación autonómica en las formaciones del Consejo

El acuerdo posibilita, por vez primera, la incorporación en la delegación estatal, en las reuniones de cuatro de las nueve formaciones del Consejo, de un consejero (o miembro de un Consejo de gobierno autonómico) como representante de las comunidades autónomas en los asuntos que afecten a sus competencias.<sup>14</sup> Cada una de las diez conferencias sectoriales afectadas elige el representante de una comunidad autónoma por un período de seis meses, equivalente al de las presidencias de turno de la Unión. El representante autonómico actúa bajo la supervisión del jefe de la delegación española y como árbitro, durante su mandato, en caso de conflicto de intereses entre las comunidades autónomas. Por último, la participación de los consejeros autonómicos no puede alterar el principio de unidad de la representación y de la acción española en la UE (Ramon, 2006).

Las cuatro formaciones del Consejo seleccionadas son las siguientes:

- empleo, política social, sanidad y consumidores;
- agricultura y pesca;
- medio ambiente;
- educación, juventud y cultura.

Esta selección, de carácter experimental, se explica porque las cuatro formaciones cubren competencias ejercidas por el conjunto de las comunidades autónomas. En cambio otras formaciones, como Ecofin o justicia e interior, afectarían sólo a Euskadi y Cataluña.

## B. La participación en los grupos de trabajo

El acuerdo también implica la presencia de funcionarios y expertos de las comunidades autónomas, que pueden aportar a los funcionarios de la Administración central sus criterios para que la postura española esté adecuadamente fundamentada.<sup>15</sup> El nuevo procedimiento sustituye la figura del consejero de 1996 por dos consejeros nombrados por las comunidades autónomas, por un período de tres años, mediante el sistema de rotación, y responsables ante la CARCE.<sup>16</sup> Los consejeros se integran en la REPER y, por tanto, en el COREPER I y el Comité Especial de la PAC, como miembros de pleno derecho. Sus principales funciones consisten en transmitir toda la información comunitaria que pueda afectar a las competencias de las comunidades autónomas a través de sus delegaciones u oficinas de representación; asistir, o sustituir, a los representantes autonómicos en las reuniones de los grupos de trabajo del Consejo como miembros de la delegación española.

El nuevo sistema no establece ninguna distinción entre las comunidades, si bien la previsión de nombrar un tercer consejero deja las puertas abiertas a las aspiraciones de Cataluña y el País Vasco de disponer de un representante propio, en cuyo caso debería ser compartido.

## C. Valoración del nuevo sistema

El nuevo acuerdo ha establecido y reforzado un sistema de cooperación que pretende hacer compatibles dos tipos de preocupaciones presentes en



el debate desde sus inicios: el respeto hacia las competencias de las comunidades autónomas y la adecuada defensa de los intereses españoles en la UE. Debido a su reciente implementación, todavía es difícil extraer conclusiones en términos de eficacia. En cambio, es posible formular algunas reflexiones relativas a los elementos de continuidad y a las novedades del modelo.

La continuidad se refleja en el papel predominante del gobierno central en el sistema de las conferencias sectoriales, en la persistencia de la fragmentación horizontal y en la exigencia de unanimidad entre las comunidades autónomas a la hora de formular una posición conjunta. Además, la selección de las cuatro formaciones del Consejo favorece los elementos de simetría del Estado autonómico. Desde el punto de vista institucional, como en el caso alemán, el nuevo modelo refuerza aun más el poder de los ejecutivos en detrimento de los parlamentos autonómicos, que siguen excluidos del proceso. En la medida en que el consejero regional que participa en las reuniones del Consejo representa a todas las comunidades autónomas, no es responsable ante su respectivo Parlamento.

Las novedades más importantes se refieren al acceso a la información y al aumento de la capacidad de influencia de las comunidades autónomas en el proceso de decisión mediante la implicación de los expertos regionales en los grupos de trabajo del Consejo y la participación de los consejeros regionales en las formaciones del mismo. La ruptura del monopolio gubernamental en la representación de los intereses estatales se traduce en una mayor transparencia de las posiciones españolas y de interdependencia entre los dos niveles de gobierno en relación con la UE (Ramon, 2006: 29).

Desde el punto de vista organizativo, es interesante señalar la variedad de las modalidades de representación puestas en práctica por las distintas conferencias sectoriales: rotación semestral por orden alfabético o en función de intereses especiales (agricultura); por sorteo (salud pública y consumidores); en función de intereses especiales (pesca); rotación con «*troikas*» y criterios geográficos (medio ambiente); según la población activa (empleo y asuntos sociales); o según la población total, ajustada con criterios políticos (educación, juventud y cultura) (Ramon, 2006: 16).

Por último, el impacto del nuevo procedimiento no constituye un juego de suma cero, en el que los actores regionales capitalizarían las su-

puestas pérdidas del gobierno central. Se trata, al contrario, de un juego de suma positiva que tiene varios reflejos. Las comunidades autónomas consiguen penetrar en el núcleo central del proceso decisonal europeo, aumentando, a la vez, su legitimidad interna y su relevancia institucional a escala europea, tanto en el seno del Consejo como frente a la Comisión, el PE y el CdR. Por su parte, el gobierno central, mas allá de cumplir con un compromiso electoral, refuerza el grado de cohesión interna ante la UE, asegurándose la corresponsabilidad de las comunidades autónomas en las diferentes fases del proceso de negociación y en la decisión final, desactivando al mismo tiempo los posibles motivos de conflicto (Ramon, 2006: 34).<sup>17</sup>

## La movilización regional en la Unión Europea

En el contexto de la gobernanza multinivel de la UE (Morata, 2004; Hooghe y Marks, 2001), la movilización regional al margen del Estado se explica tanto por los condicionamientos como por las nuevas oportunidades que genera el proceso de integración. La progresiva expansión de los ámbitos de actuación de la Unión, si bien ha comprimido la autonomía regional, también se ha traducido en un mayor protagonismo en la implementación de las políticas supranacionales. Paralelamente, han aumentado los incentivos disponibles en términos de financiación, representación y acceso al *policy-making* europeo, legitimando indirectamente las aspiraciones políticas regionales (Kohler-Koch, 2004). La europeización ha actuado así en un doble sentido: desde abajo, favoreciendo la movilización regional en busca de recursos (políticos, financieros o simbólicos); y, desde arriba, mediante la oferta de nuevas oportunidades para actuar en la arena europea. A pesar —o a causa— de la frustración de sus aspiraciones de participación en la UE a través del Estado, desde 1986 las comunidades autónomas han desplegado una gran actividad a escala europea. Al margen la presencia en el CdR, del que no nos ocuparemos, ésta tiene tres expresiones principales: las representaciones en Bruselas, las coaliciones regionales y las redes europeas.

*Las representaciones en Bruselas*

Siguiendo los pasos de los *Länder* alemanes, en 1986 Cataluña, Euzkadi y Galicia fueron las primeras autonomías en abrir oficinas de representación en la capital comunitaria. A lo largo de los noventa se fue añadiendo el resto de las comunidades autónomas. Actualmente las dos primeras, junto con Andalucía y Baleares, actúan como delegaciones de sus respectivos gobiernos, sin ninguna acreditación oficial, mientras que las 13 restantes conservan la denominación de oficinas. Desde el punto de vista organizativo, las representaciones autonómicas siguen varios modelos jurídicos ligados al carácter inicialmente informal de su presencia en Bruselas (Badiello, 2004). En 1986 las relaciones con Bruselas se consideraban todavía relaciones internacionales y, por tanto, de exclusiva competencia del gobierno central. La institucionalización de las oficinas se produjo en 1994, a raíz de un pronunciamiento favorable del Tribunal Constitucional en relación con la apertura de una «Delegación del Gobierno Vasco».<sup>18</sup>

A pesar de esta institucionalización, todavía persisten las diferencias. Por ejemplo, la delegación catalana albergaba, hasta 2006, al Patronat Català Pro Europa, un consorcio creado en 1984 e integrado por socios públicos y privados, con oficinas de información en las capitales catalanas. La delegación vasca tiene un carácter estrictamente institucional, mientras que la de Galicia adopta la personalidad jurídica de una fundación. En su mayoría, las demás oficinas se han constituido como agencias de desarrollo regional.

La experiencia demuestra que las comunidades autónomas han aprendido a «moverse» en Bruselas desde el doble punto de vista institucional y técnico (Badiello, 2004). Las oficinas participan activamente en los programas comunitarios, en la consolidación de las redes público-privadas, en la cooperación con las demás regiones europeas y en la promoción de los intereses de las respectivas comunidades autónomas. Evidentemente, su protagonismo depende del compromiso europeo de los respectivos gobiernos, pero también de la evolución de la cooperación interna. En este sentido la creación del consejero autonómico en la REPER, en 1996, y la progresiva presencia de expertos regionales en los comités de la Comisión Europea y del Consejo han reforzado el papel estratégico de las oficinas como nexos de unión entre el nivel europeo y el autonómico. Actualmente, además de los contactos habituales con la Co-

misión y el Parlamento, también se encargan de coordinar y preparar la participación de los representantes autonómicos en el CdR, en las formaciones del Consejo de Ministros y en los distintos grupos de trabajo de éste. Las representaciones autonómicas mantienen contactos regulares, más o menos intensos en función de las afinidades políticas y de los intereses en juego, con las más de 200 oficinas regionales instaladas en Bruselas.

### *Las coaliciones regionales*

La movilización europea de las comunidades autónomas también se expresa mediante la formación de coaliciones con otras regiones para tratar de ejercer una influencia política en el proceso de integración. En general, dicha movilización ha sido liderada por las comunidades históricas actuando como motores de arrastre de las demás. Las primeras han tratado de aprovechar al máximo la proyección europea derivada, a la vez, de su carácter diferencial y su poder de influencia en la política interna, sobre todo a partir de 1993. De esta forma, algunos presidentes autonómicos, como Jordi Pujol, se han erigido en portavoces del regionalismo europeo, definiendo estrategias y construyendo alianzas tendentes a potenciar el papel de las regiones en la UE.

A lo largo de los años noventa las regiones alemanas, españolas, belgas e italianas apostaron a favor del paradigma de «la Europa de las Regiones» con el objetivo básico de conseguir un mayor reconocimiento institucional. Para ello utilizaron inicialmente una plataforma colectiva —la ARE— creada a mediados de los ochenta y presidida por Jordi Pujol entre 1992 y 1996. No obstante, la frustración de las expectativas de las regiones «fuertes» relativas al CdR y al principio de subsidiariedad a raíz de Maastricht y Amsterdam condujo al abandono de la estrategia colectiva a favor de una actuación basada en intereses institucionales comunes.

En septiembre de 2000, durante la Conferencia Intergubernamental de Niza, Cataluña y Euskadi, junto a otras 22 «regiones constitucionales» alemanas, austríacas y belgas adoptaron una posición común relativa a una serie de reivindicaciones esenciales para sus intereses: una asignación más clara de las competencias, el fortalecimiento del CdR, el reconocimiento de un estatus especial para las regiones con competencias le-

gislativas, el respeto del principio de subsidiariedad y el derecho de acceso de éstas al Tribunal de Justicia. Esta propuesta dio origen a la celebración, en Barcelona, de la primera Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos (REGLEG), en noviembre de 2000. La REGLEG reúne a las 73 regiones de Austria, Bélgica, Alemania, España, Italia y Reino Unido, además de las islas portuguesas y finlandesas. En esta misma línea, en mayo de 2001 las «regiones constitucionales» de Catalunya, Baviera, Escocia, Renania-Westfalia del Norte, Salzburgo, Valonia y Flandes elaboraron una declaración conjunta como contribución al debate sobre el futuro de Europa. Estos posicionamientos, combinados con las presiones de las regiones belgas y los *Länder* alemanes sobre sus respectivos gobiernos, llevaron a la inclusión de una referencia explícita al papel de las regiones en la Declaración de Laeken, durante la presidencia belga del segundo semestre de 2001 (Morata y Ramon, 2005). Posteriormente, durante los trabajos de la Convención Europea, la REGLEG volvió a plantear sus principales aspiraciones de cara al futuro Tratado Constitucional.<sup>19</sup> Si bien no fueron totalmente atendidas en el texto final, el reconocimiento, por vez primera, de la autonomía regional y la nueva regulación de la subsidiariedad fueron reconocidos como un avance significativo respecto a la situación actual (REGLEG, 2004).

La actuación de los gobiernos autonómicos se complementa con la de los respectivos parlamentos, preocupados por el desapoderamiento competencial derivado del proceso de integración (Morata *et al.*, 2003). De hecho, los parlamentos estatales y, sobre todo, los regionales, son los grandes ausentes de la gobernanza multinivel europea. Ante la dificultad de participar a nivel interno, al igual que sus ejecutivos, los legislativos regionales más activos han concentrado sus esfuerzos en la posibilidad de influir directamente sobre las instituciones comunitarias. Para ello han establecido sus propias redes de coordinación tanto a nivel interno, mediante la COPREPA, como europeo, a través de la CALRE.

La CALRE, creada en 1997 como resultado de una iniciativa del presidente de la Junta del Principado de Asturias, representa a los parlamentos o asambleas de las regiones miembros de la REGLEG. El objetivo es reclamar una mayor presencia europea para los parlamentos regionales mediante el reconocimiento de su condición de «parlamentos nacionales» en el marco del mecanismo europeo de coordinación entre los parlamentos estatales y el Parlamento Europeo (COSAC). Sin renunciar a la CALRE, algunos parlamentos autonómicos han puesto en mar-

cha otros mecanismos de coordinación más específicos. La NORPEC (Network of Regional Parliamentary European Committees) es una red de comisiones de asuntos europeos de los parlamentos de Cataluña, Flandes y Escocia, fundada en 2002 como fórum de intercambio de experiencias y buenas prácticas en este ámbito. Esta iniciativa pionera se ha generalizado recientemente al conjunto de la CALRE.

### *Las redes de cooperación*

La integración europea ha transformado el concepto de frontera (Christiansen y Jorgensen, 2004; Christiansen, 2005). El marco estatal, si bien sigue siendo importante, ha dejado de ser el único punto de referencia en un ámbito más abierto a la competencia en el que las ventajas comparativas y las debilidades de los distintos territorios adquieren mayor relevancia (Keating, 2004). Con la desaparición de las fronteras económicas estatales, las instituciones regionales se ven impulsadas a articular conjuntamente sus estrategias e intereses generando nuevos espacios de integración suprarregional. La UE favorece este proceso mediante programas que incentivan la cooperación interregional con el objetivo de superar los inconvenientes de las fronteras estatales.

Las comunidades autónomas han contribuido a la creación de organizaciones de ámbito europeo, como el ARE, con el objetivo de intercambiar experiencias y ejercer como interlocutor colectivo ante las instituciones comunitarias. A su vez, desde finales de los años ochenta, el ARE se ha ido subdividiendo en distintas agrupaciones regionales basadas en intereses funcionales, como la CRPM, la ARFE, la Asociación de Regiones de Montaña, las Regiones Europeas Vitícolas, las Comunidades de Trabajo o la AERI.

Al margen de este tipo de asociaciones, cabe destacar las distintas iniciativas impulsadas por las administraciones autonómicas en el contexto de INTERREG o en función de la dinámica de las políticas comunitarias. Éstas han dado lugar a la creación de cinco eurorregiones: Galicia-Norte de Portugal; Extremadura-Alentejo-Algarve; Andalucía-Algarve; País Vasco francés y español; y, más recientemente, la eurorregión Pireneos-Mediterráneo (Aragón, Catalunya, Baleares, Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon).<sup>20</sup> Al igual que en otras zonas de la UE, las eurorregiones peninsulares se configuran como estrategias de gobernanza

transfronteriza para la gestión de intereses comunes en el marco europeo (Perkmann, 2005). En este sentido constituyen laboratorios de innovación institucional, ya que se definen como nuevos espacios de actuación suprarregional, coherentes con la lógica que impregna la integración europea, mediante la puesta en común de ideas, recursos y competencias, y la implicación de intereses públicos y privados.

En suma, la inserción del Estado autonómico en la dinámica del proceso de integración se ha traducido en la multiplicación de las redes de cooperación con actores regionales de otros Estados miembros. A pesar de su escaso grado de institucionalización, dichas redes actúan como instrumentos de intercambio y aprendizaje mutuo y como grupos de presión ante los respectivos gobiernos centrales y las instituciones europeas. No obstante, a la hora de influir en las decisiones, las estrategias individuales o colectivas de las comunidades autónomas no han bastado para superar los límites institucionales impuestos por los tratados, en particular en lo que se refiere al papel central de los gobiernos estatales.

## La europeización de las lenguas cooficiales

El reconocimiento de las lenguas cooficiales de las comunidades autónomas en la UE ha sido una reivindicación permanente desde 1986, ya que España no introdujo su pluralidad lingüística en el tratado de adhesión. En abril de 2004, a cambio de apoyar la investidura de Zapatero como presidente del gobierno, ERC solicitó que el catalán formara parte de las lenguas oficiales incluidas en el proyecto de Constitución Europea (art. IV.10). Con arreglo a ello, el nuevo gobierno se comprometió a efectuar gestiones a favor del reconocimiento del catalán, pero también del euskera y del gallego. Sin embargo, éstas no prosperaron ante la negativa de los demás Estados miembros a reabrir el tema. Como contrapartida, en diciembre de 2004 el Ejecutivo español presentó a la Secretaría General del Consejo un memorando solicitando el reconocimiento oficial en la UE de las lenguas españolas distintas del castellano que cuentan con estatuto oficial en España. El memorando gubernamental apoyaba sus argumentos en «la riqueza de la diversidad lingüística y cultural de España a lo largo de su historia» y en el respeto de las lenguas maternas, «que contribuyen a definir la identidad», como medio para «acercar

Europa y sus instituciones a los ciudadanos».<sup>21</sup> Para ello, pedía el reconocimiento del «euskera, el gallego y la lengua que se denomina catalán en la Comunidad Autónoma de Cataluña y en la de las Illes Balears y [...] valenciano en la Comunidad Valenciana». El objetivo era que los ciudadanos pudieran usarlas en sus comunicaciones escritas con las instituciones; que se pudieran emplear en las sesiones plenarios del PE y del CdR, y hasta en las sesiones ministeriales formales, y que fueran traducidos a ellas textos legales. Para hacerlo posible, el gobierno proponía modificar del vigente Reglamento 1/1958, que establece el régimen lingüístico de las instituciones de la Unión. Al mismo tiempo, el gobierno español se comprometía a asumir el coste presupuestario correspondiente.

En junio de 2005, ante las objeciones de Francia, Austria y Holanda, el Consejo de Asuntos Generales, presidido por Luxemburgo, no aceptó la modificación del citado Reglamento. No obstante ofreció una vía alternativa para atender las demandas españolas. En primer lugar, los textos legales adoptados por el Parlamento Europeo y el Consejo se traducirán a las lenguas cooficiales en España. Por lo que respecta al uso del catalán/valenciano, gallego y euskera en las comunicaciones escritas con las instituciones y órganos consultivos de la Unión, el gobierno español deberá traducir al castellano los escritos en dichas lenguas destinados a las instituciones europeas y, después, las posibles respuestas. Finalmente se garantiza plenamente el uso de las lenguas españolas distintas del castellano en las intervenciones orales ante el Consejo y ante otras siete instituciones u órganos de la Unión, como el PE o el CdR, con arreglo a los respectivos procedimientos internos.<sup>22</sup> El único punto no atendido del memorando es el relativo a la inclusión de los demás idiomas españoles en el programa Lingua de promoción de la enseñanza de lenguas europeas por no ser lenguas oficiales. Atendiendo a los argumentos españoles, el Consejo fundamentó su decisión en «los esfuerzos para acercar la Unión al conjunto de sus ciudadanos, respetando la riqueza de su diversidad lingüística».

En aplicación del acuerdo, desde octubre de 2005 los representantes autonómicos se expresan regularmente en las lenguas cooficiales en el Consejo y en el CdR. En el PE, aún no ha sido posible debido a la oposición del Partido Popular español.

La «europeización» de la diversidad lingüística defendida por el gobierno socialista, con un coste anual de 1,5 millones de euros para el Estado, plantea una auténtica paradoja: ahora los ciudadanos españo-



les que usan habitualmente el catalán/valenciano, el gallego o el euskera gozan en Europa de unos derechos de los que no gozan en España. Entre otras cosas, no está permitido el uso de estas lenguas en las comunicaciones escritas con las instituciones y órganos consultivos del Estado. La única excepción es el Senado, que admite escritos en catalán/valenciano, gallego y euskera —aunque responde sólo en castellano— e intervenciones orales en una sola de sus comisiones. Frente a ello, la Constitución de 1978 establece que «la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección».

## El Estatuto de Cataluña y la Unión Europea

Debido a la fecha de su aprobación, el Estatuto de Cataluña de 1979 no contenía referencia alguna a las, entonces, comunidades europeas. Por ello, como acabamos de ver, la acción europea de la Generalitat y de las demás comunidades autónomas se ha ido desarrollando de forma voluntarista. En cambio, el nuevo Estatuto de 2006 presta una especial atención a las relaciones con la UE. Durante el proceso de negociación del Estatuto con el gobierno español, los temas más conflictivos se polarizaron en torno a la definición de Cataluña como nación y en la financiación. De forma un tanto sorprendente, las disposiciones relativas a la UE, contenidas en el título V, permanecieron inalteradas. Éstas incluyen cinco grandes temas (arts. 184 a 192): la participación en las decisiones, la implementación de las políticas, la gestión financiera, los recursos judiciales y la representación directa ante la Unión.

Como regla general, basándose en el Estatuto, la Generalitat participa en los asuntos comunitarios que afectan a las competencias y los intereses de Cataluña, desde la elaboración o revisión de los tratados hasta las decisiones ordinarias. Esto significa que el gobierno español informa a la Generalitat de las iniciativas al respecto y de los procesos de firma y ratificación correspondientes. En este sentido, tanto el gobierno como el Parlamento de Cataluña «pueden» formular observaciones y solicitar la inclusión de representantes en las negociaciones cuando se trate de temas que afectan a las competencias exclusivas de la Generalitat. Del mismo modo, ésta participa en la formulación de las posiciones españolas ante

la UE y, en particular, ante el Consejo, de forma bilateral (competencias exclusivas) o basándose en los procedimientos multilaterales establecidos con las demás comunidades autónomas. Para ello el gobierno central proporcionará una información completa acerca de las iniciativas de la Comisión Europea. A su vez, tanto el gobierno como el Parlamento de Cataluña podrán remitir observaciones y propuestas a sus homónimos españoles. Conviene destacar que «las posiciones expresadas por la Generalitat serán determinantes para la formación de las posiciones del Estado» cuando se trate de competencias exclusivas o cuando de las proposiciones europeas puedan derivarse «consecuencias financieras o administrativas relevantes para Cataluña» (art. 186-3).

En línea con el acuerdo multilateral de 2004, la Generalitat participa en las delegaciones españolas ante la UE (comités consultivos de la Comisión y grupos de trabajo del Consejo) en los asuntos relacionados con sus competencias legislativas. Tratándose de sus competencias exclusivas, la Generalitat, previo acuerdo con el gobierno central, puede representar a España y presidir dichas delegaciones. Del mismo modo, participa en la designación de los miembros de la Representación Permanente. El Parlamento de Cataluña podrá establecer relaciones con el Parlamento Europeo en ámbitos de interés mutuo y participará en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en relación con las propuestas legislativas que afecten a las competencias de la Generalitat.

Con arreglo a la doctrina del Tribunal Constitucional, el Estatuto establece que las normas europeas no modifican el reparto interno de las competencias. Por lo tanto, la Generalitat aplica y ejecuta el Derecho comunitario y gestiona los fondos europeos dentro de su ámbito competencial. En el caso de que la ejecución del Derecho europeo requiriera la adopción de medidas por encima del nivel autonómico, que las comunidades autónomas no puedan adoptar mediante los mecanismos de colaboración establecidos, el Estado deberá consultar a la Generalitat antes de adoptarlas. Por último, el Estatuto también faculta a ésta para desarrollar la legislación europea cuando sustituya a las leyes de bases estatales.

En cuanto a los temas judiciales, el Estatuto institucionaliza el derecho de acceso de la Generalitat al Tribunal de Justicia, otra de las viejas reivindicaciones autonómicas. Así, el gobierno de Cataluña puede instar al gobierno español a iniciar acciones ante el Tribunal en defensa de los intereses y competencias de la Generalitat, debiendo justificar de forma inmediata un eventual rechazo.

Por último, el Estatuto oficializa el derecho de la Generalitat a establecer una delegación en la capital comunitaria, algo que ya tuvo lugar en septiembre de 2006.

En suma, el Estatuto de 2006, sacando el máximo partido de la Constitución, dibuja un marco muy amplio de relaciones con la UE que combina la representación directa con la indirecta y el multilateralismo con el bilateralismo. Por un lado, otorga un rango casi constitucional al acuerdo multilateral de 2007. Por el otro, asigna nuevos derechos de representación a Cataluña, a través del Estado, en las distintas fases, desde la elaboración de los tratados hasta el acceso al Tribunal de Justicia, pasando por la formulación y la ejecución de las políticas. Al mismo tiempo, institucionaliza la representación directa ante la UE. Conviene destacar igualmente la potenciación del papel del Parlamento de Cataluña, en consonancia con el principio de subsidiariedad. Habida cuenta del isomorfismo institucional que caracteriza el Estado de las Autonomías, no es extraño que este enfoque haya impregnado la redacción de los nuevos estatutos de otras comunidades autónomas, como Andalucía o las Baleares. Ahora el reto consiste en aplicar estos planteamientos a las estructuras organizativas y a las prácticas existentes.

## Conclusiones

Este capítulo ha abordado algunas manifestaciones del proceso de europeización del Estado de las Autonomías, tanto en sentido descendente como ascendente. El análisis empírico demuestra que el contexto institucional y político interno condiciona las respuestas a la europeización. Durante casi veinte años, las disputas intergubernamentales, las carencias institucionales y, sobre todo, la cultura centralista han frenado la adopción de acuerdos destinados a contrarrestar la centralización interna derivada del proceso de integración. Los avances graduales no se han producido como consecuencia de una visión compartida del Estado, sino del veto ocasional de las fuerzas nacionalistas catalanas en el Parlamento español. Sólo de forma muy reciente la política electoral, nuevamente, pero también la concepción más abierta de Europa y del Estado autonómico del presidente Zapatero, han facilitado un enfoque más cooperativo entre los dos niveles de gobierno.

Habida cuenta de los obstáculos internos y del carácter asimétrico del sistema territorial español, las comunidades autónomas más dinámicas han tratado de superar las barreras estatales, actuando como emprendedores políticos y desarrollando sus propias estrategias en la arena europea. Las oficinas en Bruselas han facilitado sin duda los contactos directos con las instituciones comunitarias y, en particular, con la Comisión. Además, mediante los estímulos y las oportunidades ligados a la gobernanza multinivel promovida por ésta, las comunidades autónomas han podido moverse en el espacio europeo, creando redes transnacionales y transfronterizas e intercambiando experiencias y prácticas con otros socios. Por último, las comunidades autónomas han tratado de defender sus intereses institucionales durante los momentos clave de reforma de los tratados presionando a los respectivos gobiernos, formando frentes comunes con otras regiones o a través del Comité de las Regiones. No obstante, el impacto de dicha acción ha sido muy limitado.

Las distintas reformas, desde Maastricht hasta el frustrado proyecto de Constitución Europea, confirman que el Estado sigue siendo la principal vía de acceso a la UE (Jeffery, 2000; Börzel, 2002). De ahí, la importancia del acuerdo intergubernamental alcanzado a finales de 2004, mediante el cual las comunidades autónomas participan en cuatro formaciones del Consejo de Ministros y en los correspondientes grupos de trabajo. Dicho acuerdo representa un salto cualitativo importante influido, sin duda, por la necesidad de formar una mayoría parlamentaria, pero también por un estilo más cooperativo y abierto en el Estado autonómico, que contrasta con períodos anteriores.<sup>23</sup> Se trata de un juego de suma positiva. Por una parte satisface, en buena medida, las reivindicaciones de las comunidades autónomas, las cuales ejercen una mayor influencia a escala europea y consiguen romper, al mismo tiempo, el monopolio gubernamental en la representación de los intereses estatales. Por otra parte, el acuerdo incrementa la interdependencia interna: ambos niveles de gobierno comparten responsabilidades en las distintas fases de las negociaciones y en la decisión final. Además, la implicación directa de las CCAA facilita la resolución de los potenciales conflictos relacionados con las políticas europeas. El nuevo clima de entendimiento ha llegado incluso a una situación paradójica: el reconocimiento por la UE de derechos ligados a la diversidad lingüística española, algo que todavía no ocurre en España.

Por último, el caso español también indica que la adaptación institucional a la europeización se ve influida por los ajustes periódicos del

modelo de Estado territorial. En este sentido el nuevo Estatuto de Cataluña formula un modelo de relaciones con la UE que va más allá del acuerdo de 2004, diseñando un modelo de decisión conjunta en todas las fases del proceso político europeo y dejando un amplio espacio para la acción directa. Esto presiona para que surjan nuevas adaptaciones, sobre todo si tenemos en cuenta su influencia en otras comunidades autónomas.

## Notas

1. Por ejemplo, el Plan Hidrológico Nacional (2001), que el gobierno de Aznar pretendía implementar mediante cofinanciación comunitaria (Fondo de Cohesión), quedó paralizado a raíz de las denuncias presentadas por el gobierno de Aragón y el movimiento ecologista ante la Comisión Europea por vulneración de varias directivas ambientales comunitarias.

2. El multilateralismo se refiere a la necesidad de llegar a acuerdos generales y establecer estructuras organizativas con el objetivo de afrontar problemas comunes; el bilateralismo, en cambio, surge como respuesta a las asimetrías derivadas de los hechos diferenciales.

3. Proyecto de Convenio entre el gobierno de la nación y las comunidades autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (MAP, 1995).

4. En 1989, el MAP se refería «al conflicto competencial derivado de la aplicación de la normativa europea como uno de los problemas fundamentales pendientes de resolución entre las comunidades autónomas y el Estado central con respecto a las decisiones europeas» (MAP, 1995: 146).

5. El 15 de febrero de 1989, el Congreso de los Diputados votó una resolución instando al gobierno central a establecer un mecanismo que facilitara la participación de las comunidades autónomas en las decisiones de la CE (véase BOE).

6. El motivo fue la negativa del gobierno central a aceptar la constitución de una comisión bilateral de cooperación para asuntos relacionados con la CE (véase Diego Casals, 1994, n. 13) mediante la cual el gobierno vasco pretendía afrontar las cuestiones relativas a su autonomía fiscal y a la policía autonómica en el ámbito europeo. El País Vasco acabó suscribiendo el Acuerdo de la CAR-CE en noviembre de 1995 a cambio de la creación de la comisión bilateral (Jáuregui, 2005, n. 3).

7. Es importante recordar el compromiso del entonces presidente de la Ge-

neralitat, Jordi Pujol, de mantener el apoyo de CiU al gobierno socialista hasta el final de la presidencia española de la UE del segundo semestre de 1995.

8. Según Alberti (2005, n. 10), hasta 2004 sólo 3 de las 25 conferencias habían desarrollado el procedimiento marco: agricultura y desarrollo rural, pesca marítima y consejo interterritorial del sistema nacional de salud.

9. Véase el Acta constitutiva de la Comisión bilateral de cooperación Administración del Estado-Administración de Cataluña para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (9 de junio de 1998).

10. Ley 2/1997, BOE 64, de 15 de marzo de 1997.

11. [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/cooperacion\\_autonomica/asuntos\\_europeos/parrafo/01/document\\_es/La\\_Participacion\\_de\\_las\\_Comuni.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos/parrafo/01/document_es/La_Participacion_de_las_Comuni.pdf)

12. Confirmando esta tendencia, entre 1992 y 2002 la CARCE sólo se reunió en 36 ocasiones. En 2002 se realizaron cuatro reuniones frente a las 11 del Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios (MAP, *Conferencias Sectoriales*, Informe anual, 2002).

13. En la primera reunión de la Conferencia de Presidentes, en octubre de 2004, el presidente Rodríguez Zapatero se comprometió formalmente a presentar una propuesta antes de acabar el año.

14. En 2005, los representantes autonómicos participaron en 23 ocasiones en los cuatro Consejos y, en 2006, en 29 (véase el «Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la conferencia para asuntos relacionados con las comunidades europeas» de la Subdirección General de Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas, Madrid, MAP, 2005 y 2006).

15. Hasta finales de 2006, los expertos autonómicos habían participado en un centenar de ocasiones en los grupos de trabajo del Consejo, junto al representante técnico del Ministerio correspondiente (MAP, 2006).

16. Durante el trienio 2005-2007, los consejeros pertenecían a Andalucía (PSOE) y Galicia (PP hasta 2005 y, después, PSG-BNG).

17. Es significativa la valoración del nuevo modelo formulada por el Departamento de Agricultura de la Generalitat en el sentido de que «reforzará la cohesión de la política agraria española y el poder de negociación del ministro español en relación con los demás ministros» (DARP/Info 1/3/2005, citado por Ramon, 2005:35).

18. Sentencia de 26 de mayo de 1994.

19. Véase la Resolución de la III Conferencia de REGLEG, en [http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?](http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp)

20. [http://www.euroregio-epm.org/qu\\_presentacion.html#objetivos](http://www.euroregio-epm.org/qu_presentacion.html#objetivos).

21. 13-XII-2004 (www.es-ue.org/Documents/emorandumLenguascomunidades\_autonomas10º(DEFINITIVA)ES10dic04.DOC).

22. Las intervenciones deberán ser anunciadas con antelación y la inter-

pretación será «pasiva» (traducción a las lenguas oficiales de la Unión, pero no así las respuestas a la del interviniente).

23. Conviene no olvidar, igualmente, la creación de la «Conferencia de presidentes» como máximo órgano en encuentro y debate entre los dos niveles.

## Bibliografía

- Aguilera, C. R. (2006), «De la Europa de las Regiones a la Europa con las Regiones», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n.º 2, pp. 47-75.
- Alberti, E. (2005), «Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la Participación Interna», en E. Alberti *et al.*, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Badiello, L. (2004), «La representación funcional en Bruselas: evolución, funciones y perspectivas», en F. Morata, ed., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Börzel, T. A. (2002), *States and Regions in the European Union, Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (2005), «Europeization: How the European Union Interacts with its Member States», en S. Bulmer y C. Lequesne, eds., *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Börzel, T. A. y T. Risse (2003), «Conceptualizing the Domestic Impact of Europe», en K. Featherstone y C. Radaelli, eds., *The Politics of Europeanisation*, Oxford University Press, Oxford, pp. 57-82.
- Bulmer, S. y Ch. Lequesne, eds. (2004), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Christiansen, T. (2005), «Towards Statehood? The EU's move towards Constitutionalisation and Territorialisation», *Working Paper*, n.º 21, ARENA, Oslo (<http://www.arena.uio.no>).
- Christiansen, T. y K. E. Jorgensen (2004), «La gobernanza transregional en la nueva Europa», en F. Morata, ed., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Cowles, M. G., J. Caporaso y T. Risse, eds. (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, N. Y.
- Diego Casals, J. L. (1994), «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea: un balance y una propuesta», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 40, pp. 149-168.
- Domínguez, F. (2005), *Las regiones con competencias legislativas*, Institut d'Estudis Autonòmics - Tirant lo Blanch, Valencia.

- Engel, C. (2001), «Vers un “fédéralisme à plusieurs niveaux”? Une analyse des procédures et pratiques de la participation des régions au processus décisionnel communautaire», *EIPASCOPE*, 2001/1, pp. 10-20.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham.
- Hooghe, L. y G. Marks (2004), «Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel», en F. Morata, ed., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Jáuregui, G. (2005), «La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea», *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 31, pp. 137-172.
- Jeffery, C. (2000), «Sub-national mobilization and European integration: Does it make any difference?», *Journal of Common Market Studies*, n.º 38, pp. 1-23.
- (2005), «Regions and the European Union: Letting Them In and Leaving Them Alone», en S. Weatherhill y U. Bernitz, *The role of regions and sub-national actors in Europe*, Hart, Oxford.
- Jones, B. y M. Keating, eds. (1995), *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford.
- Kassim, H. (2005), «The Europeanization of Member State Institutions», en S. Bulmer y C. Radaelli, eds., *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Keating, M. (2004), «La política territorial y el nuevo regionalismo», en F. Morata, ed., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Kohler-Koch, B. (2002), «European Networks and Ideas: Changing National Policies», *European Integration online Papers (EIoP)*, n.º 6 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-006a.htm>).
- (2004), «Gobernanza interactiva: las regiones en la red de la política europea», en F. Morata, ed., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MAP (Ministerio para las Administraciones Públicas) (1995), *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*. Madrid.
- Morata, F. (1987), *Autonomia regional i integració europea*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.
- (2001), «El Estado de las Autonomías», en M. Alcántara y M. A. Martínez, eds., *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2.ª ed.
- (2004), «Gobernanza multinivel y regiones», en F. Morata, ed., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Morata, F. y R. Ramon (2005), «Regiones y Constitución Europea», *Quadern de Treball*, n.º 44, IUEE, Bellaterra.
- Morata, F., M. Lozano y R. Ramon (2003), *Parlaments Regionals i Governança Europea*, Fundació J. Bofill (mimeo), Barcelona.



- Moravcsik, A. (1994), «Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation», *Working Paper Series*, n.º 52, Center for European Studies, Harvard University, Cambridge MA.
- (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Londres.
- Nagel, K. J. (2004), «La actuación de las regiones en la política europea: un análisis comparado», en F. Morata, ed., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Perkmann, M. (2005), «The emergence and governance of euroregions: the case of the EUREGIO on the Dutch-German border», documento presentado en las Jornadas *Euroregions, experiences and lesson*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 12-13 de diciembre.
- Radaelli, C. M. (2000), «Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change», *European Integration online Papers* (EIoP), n.º 8 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>).
- Ramon, R. (2005), «Multi-level governance in Spain: building new patterns of sub-national in the Council of ministers of the EU», *Document de Treball*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, sin publicar.
- (2006), «Multi-level governance in Spain: building new patterns of sub-national participation in the Council of Ministers of the EU», *Documento de Trabajo*, Research Seminar on Devolution in Spain and United Kingdom, IUEE, Bellaterra.
- REGLEG (2004), *Fifth Conference of Presidents of Regions with legislative power*, Edimburgo, 29-30 de noviembre (<http://www.regleg.org/default.asp>).
- Roig, E. (2004), «Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la Convención y la reforma de los Tratados», en E. Alberti y E. Roig, eds., *El proyecto de Nueva Constitución Europea*, Fundació Pi i Sunyer-IEA, Valencia.
- Schmidt, V. (2003), «The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, n.º 4.
- Weatherill, S. y U. Bernitz, eds. (2005), *The role of regions and sub-national actors in Europe*, Hart, Oxford.



---

## 6. Elecciones europeas y partidos en España

*Cesáreo Rodríguez-Aguilera*

Las elecciones al Parlamento Europeo (PE) celebradas en España desde su ingreso en las Comunidades Europeas en 1986 no han suscitado — como tales — un especial interés analítico entre los investigadores y aún menos en conexión con las políticas más o menos europeístas de los partidos. De ahí la relativa modestia de la literatura científica disponible al efecto. El propósito de este estudio es destacar los principales elementos que caracterizan a este tipo de elecciones en España para verificar si se adecuan o no a las pautas generales de los demás países comunitarios. Para ello aquí se pasa revista a cada una de las consultas situándolas en su contexto político europeo y español, a fin de disponer de elementos descriptivos útiles para el posterior análisis. Cabe hacer una consideración diferenciada del referéndum sobre el Tratado Constitucional para la Unión Europea (TCUE), tanto por tratarse de otro tipo de proceso electoral como por el hecho de haberse recurrido en este caso a un instrumento muy poco usado en el sistema político español.

A continuación procede analizar las posiciones de los partidos españoles para interpretar las causas del tan alto grado de consenso inicial sobre la integración comunitaria, así como de la progresiva diferenciación de actitudes desde los años noventa; tendencia esta última, por cierto, reforzada con ocasión del referéndum mencionado. En esta dimensión se trata de verificar y analizar la incidencia de la integración europea en los partidos desde el punto de vista de su organización interna, de los efectos que supone la nueva arena electoral que es el PE y de la necesidad de elaborar una oferta programática específica centrada en *issues* europeas. En este último sentido, las ofertas de 2004 suponen una signi-

ficativa ilustración de la trayectoria de los partidos españoles relacionada con la experiencia acumulada de todos ellos en el PE tras cerca de veinte años de integración comunitaria.

### Características y efectos de las elecciones europeas en el sistema político español

Para interpretar cabalmente el papel de los procesos electorales europeos en España deben analizarse los resultados de las cinco consultas (1987, 1989, 1994 y 2004), además del referéndum de 2005, en su contexto tanto específico como global. Para ello se hace indispensable proyectar asimismo el análisis al papel de los partidos como los principales actores políticos protagonistas, desde las causas del histórico consenso europeísta de prácticamente todos ellos, hasta la incidencia organizativa electoral y programática de la integración comunitaria en los mismos. Tras cinco convocatorias europeas en España, se constata la casi total repetición de las mismas características y similares efectos del resto de los Estados miembros de la UE. Esto significa que también en España — como en casi todos los demás países comunitarios — las elecciones europeas son: 1) elecciones de «segundo orden» y, por tanto, con mayor abstención, 2) «domésticas» por la escasa relevancia de las *issues* comunitarias y por el habitual discurso nacionalista de los partidos, 3) «primarias» o de «segunda vuelta» para el gobierno y la oposición y 4) con más altas dosis de volatilidad y fragmentación. En efecto, el más bien bajo interés que suscitan los asuntos europeos en la ciudadanía y el amplio desconocimiento de lo que es y hace el PE explican que la participación electoral sea siempre más baja en comparación con elecciones internas, salvo — en general — que coincidan con otros procesos electorales estatales.<sup>1</sup>

Otra singularidad de las elecciones europeas radica en el hecho de que la «utilidad» del voto parece perderse y eso favorece a las candidaturas de partidos pequeños, nacionalistas «periféricos», excéntricos (Ruiz Mateos) y antisistema (HB). Es decir, estas elecciones no favorecen en principio el voto estratégico y permiten expresar mejor las primeras preferencias y esto es lo que explica la mayor volatilidad y la fragmentación partidista (Montero *et al.*, 1992: 43 y 47; Baras y Botella,

1996: 162-164; Anduiza, 2001: 370; Román, 2001: 56; Fernández Muñoz, 2006: 156). La regulación normativa de las elecciones europeas en España no se ha hecho en una ley específica, sino en la LOREG de 1985 reformada *ad hoc* (LO 1/1987) que ha fijado los principales criterios: 1) circunscripción única estatal, 2) ausencia de umbral al no existir la barrera del 3% provincial de las elecciones generales, 3) fórmula D'Hondt y 4) listas cerradas y bloqueadas, con la singularidad en este caso de que resulta posible presentar las listas de ámbito estatal de modo diferenciado por cada comunidad autónoma si se desea, algo inusual en perspectiva comparada, pues el recuento es único y, además, puede ser un factor de confusión para el elector, teniendo tan sólo un alcance simbólico (Molins, 1989: 62). Por lo que se refiere a la magnitud electoral, ésta ha oscilado debido a las sucesivas variaciones del número de eurodiputados que le han correspondido a España, pero dentro de parámetros que han reducido el umbral efectivo y han aumentado un tanto el nivel de proporcionalidad en comparación con las elecciones generales.<sup>2</sup> La cuestión de la circunscripción única se debate, pues siendo cierto que no contribuye a reflejar la intensa pluralidad territorial interna existente y que, en principio, tiende a sobrerrepresentar a los grandes partidos estatales, no ha laminado a los PANE, los cuales se han adaptado al recurrir a coaliciones instrumentales. Para algunos analistas, los resultados prácticos en escaños apenas variarían si se recurriera a las comunidades autónomas como circunscripciones, pero para otros el sistema favorece en exceso la concentración del voto en los grandes partidos estatales (Montero *et al.*, 1992: 45; Baras y Botella, 1996: 160; Roig, 2005: 9).<sup>3</sup>

En suma, la circunscripción única es, para empezar, muy funcional para los grandes partidos estatales al ser toda España su «mercado electoral», pero no así para los PANE, que se ven obligados a coaligarse en aras de la «utilidad» de su voto. Además, aunque la magnitud electoral para el PE en España es más bien grande, no es suficiente para representar por separado la pluralidad de opciones territoriales internas. Al mismo tiempo, no obstante, la ausencia de umbral favorece a los PANE. Así, la desigualdad del valor del voto entre los partidos estatales y los PANE es lo que explica el juego de las coaliciones electorales instrumentales y no siempre muy coherentes ideológicamente. En efecto, el sistema electoral español para el PE incentiva la formación de coaliciones de los PANE por razones prácticas puesto que, de no formarlas, casi todos se quedarían sin representación (con la excepción de CiU y poco más). Con

estas coaliciones instrumentales se resuelve precisamente el problema de la «utilidad» del voto y, a continuación, no afecta a la libertad de sus integrantes ya que en el PE pueden integrarse por separado en los eurogrupos de su preferencia. Dados los buenos resultados de esta fórmula, se constata que tales coaliciones tienden a ser estables de una elección a otra, aunque puedan variar algunos de sus integrantes en concreto (Montero *et al.*, 1992: 46; Roig, 2005: 4, 27-33 y 46).

### Análisis de los resultados de las cinco consultas

La integración formal de España en las CE se produjo el 1 de enero de 1986 y, de acuerdo con el Acta de Adhesión, antes de dos años debían celebrarse elecciones para designar a los eurodiputados españoles, lo que ocurrió el 10 de junio de 1987. Estas primeras elecciones al PE en España coincidieron con la entrada en vigor del AUE, el gran paso decisivo para conformar un verdadero mercado único sin fronteras interiores a fin de asegurar plenamente las cuatro grandes libertades comunitarias, pero ni este factor ni el hecho de «estrenarse» en este tipo de consulta tuvieron una incidencia apreciable y movilizadora en los votantes. En España los socialistas habían repetido por segunda vez la mayoría absoluta, tras haber superado el difícil referéndum sobre la pertenencia a la OTAN (ambos procesos electorales se hicieron en 1986) y esto coincidió con la crisis del centro-derecha al desintegrarse su Coalición Popular y fracasar después su nuevo líder, Antonio Hernández-Mancha. Los resultados de las elecciones al PE confirmaron la notable distancia entre los dos principales partidos estatales (PSOE y AP), la estabilización de los otros dos del mismo ámbito (CDS e IU-IC) y el habitual mantenimiento de los nacionalistas catalanes (CiU) y vascos (PNV y HB) que, en esta ocasión, tuvieron que recurrir a coaliciones de nuevo tipo (Molins, 1989: 69).

CUADRO 1  
Elecciones del 10 de junio de 1987

Candidaturas	Votos	%	Escaños
PSOE-PSC	7.522.706	39,0	28
AP	4.747.283	24,6	17
CDS	1.976.093	10,2	7
IU-IC	1.011.830	5,2	3
CiU	853.603	4,4	3
HB	360.952	1,8	1
CEP*	326.911	1,7	1

\* CEP: EA, ERC, Acció Catalana, Entesa Nacionalista, Tierra Comunera, Partido Nacionalista Castellano.

FUENTE: Ministerio de Interior: <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>.

Las elecciones de 1989 no coincidieron en España con otras internas, pero sí con las europeas de los demás países, aunque eso no alentó la participación. Las Comunidades Europeas se vieron involucradas en tal coyuntura en la preparación de la reforma de los tratados para reforzar no sólo la dimensión económica, sino también la política y esto se plasmó en medidas concretas para avanzar en la unión económica y monetaria (el SME) y, poco después, en adaptar el entramado institucional para intensificar las relaciones con los países de Europa central y oriental (PECO) que iniciaron un espectacular y complejo proceso de transición sistémica desde el otoño de 1989. En España el PSOE revalidaría su carácter de partido dominante, tanto en las elecciones europeas de junio como en las generales de octubre, aunque con cierto retroceso electoral que no benefició entonces a un «refundado» PP aún estancado. El rasgo más llamativo de las elecciones españolas al PE en 1989 es el aumento de la abstención que reflejó el creciente distanciamiento entre ciudadanos y partidos y el desinterés por la política en general y por los asuntos comunitarios en particular.<sup>4</sup> Las otras características de las elecciones de 1989 son el aumento de la fragmentación partidista (de siete formaciones en 1987, se pasa a once), el crecimiento de los PANE, el retroceso de los partidos estatales y la irrupción de una candidatura exótica, de rasgos populistas y antisistema (Agrupación de Electores Ruiz Mateos), que —a la postre— resultaría ser un *partido-flash* (Pallarés y Canals, 1990).

CUADRO 2  
Elecciones del 15 de junio de 1989

Candidaturas	Votos	%	Escaños
PSOE-PSC	6.275.552	39,5	27
PP	3.395.015	21,4	15
CDS	1.133.429	7,1	5
IU-IC	961.742	6,0	4
CiU	666.602	4,2	2
AERM*	608.560	3,8	2
CN**	303.038	1,9	1
PA	295.047	1,8	1
IP	290.286	1,8	1
HB	269.094	1,7	1
CEP	238.909	1,5	1

\* AERM: Agrupación de Electores Ruiz Mateos. \*\* CN: PNV, CC, UV, PAR, CG, UM. IP: EE, EA, ERC.  
FUENTE: Ministerio de Interior: <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>.

Las elecciones de 1994 se producen en una coyuntura europea en la que había concluido satisfactoriamente la negociación para la cuarta ampliación, la nórdica (Finlandia y Suecia) y centro-europea (Austria). Se trató de integrar a tres países desarrollados, con democracias avanzadas, sólidos sistemas de *welfare* y alta sensibilidad medioambiental, lo que supuso asimismo un vaciamiento práctico de los restos de la EFTA. Además, la UE finalmente formalizó el objetivo de que los PECO ingresaran en su momento, con lo que, una vez más, se impuso antes la lógica de la ampliación que la de la profundización. Además, se dio paso a la tercera fase de la UEM para preparar la futura entrada en vigor de la moneda única. Sin embargo, la brutal guerra de Bosnia-Herzegovina mostró la impotencia de la política exterior europea (la PESC). No debe dejar de mencionarse asimismo que estas elecciones coincidieron con el final del excepcional decenio de Jacques Delors, el presidente de comisión más eficaz y político de todos los que han asumido el cargo (Aldecoa, 1994).

En España estas elecciones coincidieron con el agravamiento de los escándalos de corrupción que afectaron al gobierno central socialista (Mariano Rubio en el Banco de España y Luis Roldán en la Guardia Civil), además del debate público sobre el grave episodio de la «guerra sucia» contra el terrorismo (los GAL). Estos hechos provocaron importan-



tes dimisiones de ministros y otros altos cargos, lo que radicalizó el estilo de oposición frontal del PP (la «estrategia de la crispación») y de IU, erosionando gravemente la credibilidad de los socialistas que, por lo demás, gobernaban en minoría apoyados parlamentariamente por CiU.

Las elecciones europeas de 1994, pese a celebrarse en solitario, tuvieron una participación superior a las de 1989, precisamente por el alto clima de confrontación política alcanzado y de tan intensa polarización. Los rasgos más sobresalientes de esta convocatoria radican en los siguientes factores: 1) por primera vez el PP gana unas elecciones y de modo, por cierto, muy contundente; 2) retrocede mucho la fragmentación dado el contexto mencionado (de once a cinco); 3) el CDS desaparece al ser «fagocitado» electoralmente por el PP; 4) IU-IC consiguen un importante aumento de su fuerza; y 5) los PANE sólo aguantan bien en Cataluña y el País Vasco, siendo destacable el hecho de que HB perdiera entonces el escaño. Es cierto que el PSOE pierde votos con relación a 1989, pero no muchos en términos absolutos (apenas medio millón), de ahí que lo espectacular del resultado de 1994 radique en el resultado del PP, ya que este partido más que dobló los votos alcanzados en la anterior consulta europea. En suma, el PP, que ya se configuró como alternativa creíble en 1993, revalidó con creces esta posición en 1994. Esto significa que el cambio entre 1989 y 1994 en las elecciones al PE fue mucho más acusado que el que se produjo entre 1993 y 1996 en las elecciones generales, siendo muy alta la volatilidad en aquel caso (del 27,9%) (Anduiza, 2000: 241; Anduiza y Méndez, 2001: 371; Roig, 2005: 16).

CUADRO 3  
*Elecciones del 12 de junio de 1994*

Candidaturas	Votos	%	Escaños
PP	7.453.900	40,1	29
PSOE-PSC	5.719.707	30,7	22
IU-IC	2.497.671	13,4	9
CiU*	865.913	4,6	3
CN	518.532	2,7	2

\* CiU en coalición con PSM y UPV.

FUENTE: Ministerio de Interior: <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>.

La coyuntura europea de 1999 vio la entrada en funcionamiento del tipo de conversión de la futura moneda común, las tensiones entre la Comisión Jacques Santer y el PE, la elaboración de la Agenda 2000, la congelación del PIB comunitario y la aceleración de las negociaciones con los PECO. Una vez más, la guerra de Kosovo —en la que Estados Unidos impuso su estrategia— mostró la virtualidad de la PESC. En la política española debe mencionarse que el PP gobernaba en minoría desde 1996 con el apoyo parlamentario de algunos partidos nacionalistas subestatales (PNSE) y asimismo destacarse la tregua de ETA (iniciada el 18 de septiembre de 1998 y concluida el 28 de noviembre de 1999), un paréntesis reorganizativo en la actividad del grupo terrorista que alentó el pacto soberanista de Lizarra de los nacionalistas vascos. En el PSOE, pronto se desinfló el «efecto Borrell» tras su inesperada victoria en las elecciones primarias internas a candidato a presidente del gobierno al hacerse públicos asuntos de corrupción de antiguos colaboradores suyos, mientras que, en Cataluña, Jordi Pujol ganó una vez más —por la mínima— las elecciones autonómicas.

Para las elecciones al PE de 1999, el PSOE barajó la posibilidad de que Felipe González encabezara la lista, pero éste finalmente declinó la oferta y entonces la escogida fue Rosa Díaz. De modo coincidente, el PP también optó por colocar a una mujer como cabeza de lista, Loyola de Palacio, lo que introdujo una novedad de interés en la política española, aunque el hecho simbólico fue poco relevante por la escasa importancia atribuida al PE (Méndez, 2000: 88). De estas elecciones cabe destacar los siguientes factores: 1) nueva victoria del PP, que mantiene intactos sus apoyos tras el tan ajustado resultado de 1996; 2) significativa recuperación del PSOE tras los desastrosos resultados de 1994, ya que consiguió reducir los diez puntos de diferencia de entonces a sólo cuatro ahora; 3) fuerte retroceso de IU-EUiA (ICV se presentó por separado en coalición con los Verdes, tras la ruptura con IU); y 4) recuperación de los PANE (del 10% en 1994 al 15%) que vuelven a incrementar la fragmentación del panorama partidista (de cinco a ocho), lo que reafirma la fuerza del eje etnoterritorial en España, incluyendo de nuevo a una formación antisistema como EH que, gracias a la dinámica del pacto de Lizarra, recupera el escaño de 1989 perdido en 1994 (Anduiza, 2000).

CUADRO 4  
*Elecciones del 13 de junio de 1999*

Candidaturas	Votos	%	Escaños
PP	8.410.993	39,7	27
PSOE-PSC*	7.477.823	35,3	24
IU-EUiA	1.221.566	5,7	4
CiU	937.687	4,4	3
CE	677.094	3,2	2
CN+CEP	613.968	2,9	2
BNG	349.079	1,6	1
EH	306.923	1,4	1

\* PSOE-PSC en coalición con los Progresistas. CE: CC, PA, PAR, UV.

FUENTE: Ministerio de Interior: <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.html>.

Las elecciones de 2004 son las del año en que se plasma la mayor ampliación de la UE al formalizarse el ingreso de los diez nuevos socios (ocho de ellos PECO), un desafío histórico de gran envergadura en todos los sentidos. Aunque el euro ya había entrado en funcionamiento (1 de enero de 2002), la UE no estaba bien preparada institucionalmente para encajar una ampliación de tanta envergadura y de ahí el impulso del proceso de ratificación del TCUE para intentar conseguir una mayor eficacia, mejor representatividad y más coherencia de las políticas comunes. Sin embargo, las pulsiones nacionalistas de los Estados y los interminables debates sobre el reparto de los recursos acabarían afectando negativamente al complejo proceso de ratificación del tratado citado. Por lo demás, en estas elecciones la participación media de los Veinticinco fue por segunda vez inferior al 50% (45,7%), aún más baja que en 1999 (49,8%), y realmente muy baja —y preocupante— en los nuevos socios, los PECO (el 26,9% de media) (Flores, 2005: 186-187).

En España, la hegemonía del PP, que había alcanzado la mayoría absoluta en 2000 tanto por la contención relativa exhibida durante su primer mandato como por la crisis interna de los socialistas, se vino abajo en las cruciales elecciones del 14 de marzo de 2004, tras los terribles atentados de los comandos ultraislamistas y la catastrófica gestión gubernamental en tales circunstancias que, por cierto, fue fiel reflejo del estilo político de fondo que los conservadores españoles habían mostrado durante su segundo mandato. En efecto, la movilización final de electo-

res progresistas más bien abstencionistas favoreció al PSOE y a su nuevo líder, José Luis Rodríguez Zapatero. Pese a que las elecciones europeas de unos pocos meses después fueron vistas por el PP como una suerte de «revancha» a modo de «segunda vuelta», el resultado mantuvo —en lo esencial— un panorama político muy similar al de marzo. En consecuencia, estas elecciones mostraron: 1) una nueva victoria de los socialistas, más ajustada, pero inequívoca, lo que desmintió la tesis del PP de que los resultados de marzo habían sido fruto de una anormal «manipulación» del PSOE; 2) una drástica reducción de la fragmentación dada la intensa confrontación bipolar entre los dos principales partidos (de ocho a cinco); 3) el mantenimiento estable de las coaliciones nacionalistas lideradas por los partidos catalanes y vascos de esta familia ideológica, siendo reseñable la ausencia de Batasuna al haber sido antes ilegalizada; y 4) el gran aumento de la abstención, el dato más llamativo de esta consulta, ya que por primera vez superó la mayoría absoluta; un hecho que debería preocupar mucho más a los europeístas y que no fue bien calibrado en su momento.

CUADRO 5  
*Elecciones del 13 de junio de 2004*

Candidaturas	Votos	%	Escaños
PSOE-PSC	6.741.112	43,4	25
PP	6.393.192	41,2	24
Galeusca	798.816	5,1	2
IU-EUiA-ICV	643.136	4,1	2
CEP	380.709	2,4	1

FUENTE: Ministerio de Interior: <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>.

### *El referéndum del Tratado Constitucional*

España fue el primer Estado de la UE que sometió a referéndum el TCUE que, hasta entonces, había sido ratificado parlamentariamente por Lituania, Hungría y Eslovenia. El presidente Zapatero hizo cierta demagogia a propósito de ser «los primeros en Europa» con la esperanza de que un buen resultado del referéndum español provocaría un efecto-arrastre po-

sitivo en lo sucesivo. Se trató de la segunda ocasión en la que se activó el referéndum consultivo (art. 92.1 de la Constitución), tras el de la OTAN en 1986, una experiencia ya lejana como precedente (López González, 2006: 233 y ss.). Los dos grandes partidos españoles compartieron en esta ocasión el apoyo al TCUE, cuestiones de matiz al margen: el único punto de discrepancia entre el PSOE y el PP fue la cuestión del reparto de los votos de España en las instancias comunitarias decisorias pues, a juicio de los conservadores, los socialistas habrían «cedido» y renunciado a los «logros» conseguidos por Aznar en el Tratado de Niza. Como no hubo verdadera confrontación y, además, el asunto despertó muy escaso interés cívico, de nuevo la dimensión europea fue secundaria y primó la interpretación «doméstica»: para el PSOE la clave era movilizar al electorado y para el PP que el referéndum fuera un simple trámite con la menor participación posible para erosionar al gobierno.

En realidad, en España el referéndum se convocó demasiado pronto y, además, no provocó un verdadero debate tanto porque los partidos no lo fomentaron como por el hecho de que la opinión pública apenas se interesó por la consulta. La campaña institucional fue anodina y muy superficial y no sirvió para dar a conocer las novedades del TCUE, pues predominaron eslóganes más o menos efectistas de muy escaso contenido entresacados de la carta de derechos. Sólo circunstancialmente el PSOE actuó con cierta incertidumbre en el muy hipotético caso de que se acabara imponiendo el rechazo al afirmar que entonces la eventual responsabilidad del bloqueo europeo recaería en España. De un lado, resulta llamativo el tan alto grado de desconocimiento social del TCUE manifestado en los sondeos; y de otro se constata que —en España— una vez más las cúpulas partidistas decidieron «desde arriba». <sup>5</sup> En este sentido, casi sin excepción las direcciones de los aparatos impusieron cada una su línea de actuación ante la consulta sin un debate interno real o, en todo caso, sin que eventuales disensos de la opción oficial se hicieran públicos (Torreblanca, 2005: 4).

En este referéndum —como es bastante característico en este tipo de consultas— se manifestaron abundantes transversalismos políticos pues, de un lado, coincidieron partidos que estaban en el gobierno central y la oposición, mientras que, de otro, el área de apoyo parlamentario del primero se dividió, algo que asimismo se reflejó en los gobiernos «tripartitos» de Cataluña y el País Vasco. <sup>6</sup> Pese a las malas relaciones entre el PSOE y el PP ambos defendieron el TCUE, aunque el segundo lo hizo

(obligado como miembro del PPE) con muy escaso entusiasmo, tanto por razones externas (no dar facilidades a Zapatero) como internas (en su seno existe un sector nacionalista español *euroescéptico* nada desdeñable). En este sentido resultó evidente que los máximos defensores del sí fueron los socialistas, mientras que el PP dio un apoyo menor de tipo instrumental (Marcet, 2006: 74). Es más, durante la campaña el PP adujo a menudo que una baja participación sería un fracaso del gobierno socialista, siendo su responsabilidad conseguir una buena movilización al haber convocado un referéndum no obligado. La oposición al TCUE fue protagonizada por IU-ICV que lo descalificó por considerarlo poco democrático, *neoliberal*, estatalista, antiecológico e incluso *militarista*. Por su parte, los partidos nacionalistas subestatales se dividieron entre los moderados de larga tradición europeísta (CiU y PNV a favor) y los más radicales y *soberanistas* (ERC, EA, *izquierda abertzale* y otros en contra) (Maestro, 2006: 105). Por último, cabe mencionar las posiciones de algunos grupos de interés pues empresarios y las direcciones sindicales (UGT y CCOO) coincidieron en la defensa del sí, mientras que la Iglesia católica — muy reacia al TCUE — dio «libertad de voto» a sus fieles.

Del referéndum, los datos más sobresalientes son: 1) la gran abstención, 2) el claro triunfo del sí (aunque sólo supuso 1/3 del electorado censado), 3) la relativa singularidad diferencial del País Vasco, Navarra y Cataluña (comunidades en las que coinciden el mayor número de votos negativos y la mayor abstención), y 4) cierto *gap* entre el apoyo parlamentario y el popular.<sup>7</sup>

CUADRO 6  
*Referéndum del 20 de febrero de 2005*

Censo electoral	34.692.491	
Votantes	14.491.752	41,7%
A favor	11.057.563	76,9%
En contra	2.453.002	17,0%
En blanco	856.664	5,9%
Nulos	124.523	0,8%

FUENTE: Ministerio de Interior: <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>.

En todo caso, el principal y casi único problema de este referéndum para el gobierno socialista fue siempre el de la participación, no el del sí, que

siempre fue muy adelante en todos los sondeos (Medina, 2006: 33; Marcet, 2006: 73). Aunque se superó el listón que se autoimpuso el gobierno central (40%) debe señalarse que tal barrera es muy baja para conformarse y que se consiguió por poco. En perspectiva europea, sólo el primer referéndum sobre el Tratado de Niza, celebrado en Irlanda, tuvo una participación aún más baja (34,7%). No obstante, los votantes confirmaron muy mayoritariamente el tradicional europeísmo español —incluyendo al País Vasco y Cataluña— siquiera *posibilista*.

Un comentario específico merece la ambivalencia relativa del PP, pues algunos de sus dirigentes afirmaron que «tal vez» parte de sus seguidores no podría coincidir con el gobierno socialista a causa de su «sectarismo». Es decir, el PP siempre confió en el triunfo del sí, pero —en el fondo— auspició una victoria mediocre, a la baja, para no dar un claro triunfo a Zapatero que éste pudiera capitalizar a fondo. Lo más contradictorio de tal ambigüedad fue considerar que la participación del 41,7% en el referéndum habría sido una catástrofe para el gobierno socialista y no calificar del mismo modo las elecciones europeas de 2004 en las que la participación apenas fue algo mayor (45,1%). Las principales causas de la abstención radican tanto en el hecho de que siempre se dio por descontada la victoria del sí, como porque los asuntos europeos son los menos movilizados, al margen de la ausencia de un verdadero debate político.

Como breve balance final cabe señalar que este referéndum fue prematuro (Zapatero quiso jugar cuanto antes la carta de incorporarse con fuerza al eje franco-alemán) y hurtó una confrontación en profundidad no sólo entre los partidos, sino entre la ciudadanía, perdiéndose una buena oportunidad para reforzar las percepciones sociales europeístas. El intento de «dar ejemplo» enseguida no sólo no funcionó, sino que evitó recibir la influencia de otras experiencias de referéndum europeos, aunque también es posible que precisamente esto fuese lo que quisiera evitarse. En otras palabras, no se produjo efecto-arrastre alguno pues el referéndum español sobre el TCUE fue irrelevante al tener una incidencia prácticamente nula en el gran debate que, una vez más, se haría en Francia (como con ocasión del Tratado de Maastricht). En definitiva, no hubo ningún motivo para el triunfalismo del gobierno central una vez conocidos los resultados.

*Partidos españoles e integración europea*

El europeísmo fue una opción absolutamente generalizada entre los actores políticos españoles desde la transición, en sintonía con una opinión pública muy favorable. Las causas del tan alto consenso radicarón esencialmente en tres factores: *modernización* económica, *consolidación* democrática y *normalización* exterior. En efecto, el nivel de desarrollo español necesitaba objetivamente el empuje europeo para despegar del todo, la transición pactada habituó a los actores políticos a acercar posiciones en asuntos de Estado y, por último, había que superar el aislacionismo internacional heredado de la dictadura franquista. Por tanto, para empezar para todos los actores políticos fueron un poderoso aliciente los beneficios materiales que se esperaban como país receptor (nuevas tecnologías, inversiones, fondos estructurales), a la vez que incentivos para la agricultura o la pesca, y esto es lo que explica la tan alta unanimidad integracionista de todos ellos. En el ámbito puramente político resultó más laborioso negociar la Constitución de 1978 que ponerse de acuerdo sobre la integración europea, algo que se daba por descontado, y esto se hizo sin reparar en que esta última modificaba de hecho bastantes previsiones de aquella. Es decir, el consenso constitucional reforzó aún más la predisposición de los partidos a coincidir en la cuestión de la integración europea, a pesar de ser cierto que ésta reduce el margen de maniobra de las opciones políticas de los estados. Sólo en la tercera dimensión hubo alguna voz discrepante, ya que los partidos mayoritarios interpretaron la *normalización* exterior como aval para la presencia de España en la OTAN, criterio que los comunistas y algunos nacionalistas periféricos radicales no compartieron.

En realidad no hubo verdadero debate ni sobre el modelo económico (a salvo de algunas puntualizaciones secundarias de comunistas y parte de los socialistas sobre el «modelo social europeo»), ni sobre el entramado institucional comunitario asumido sin más. Por tanto, esta adhesión inicial prácticamente incondicional se debió a la expectativa general de las ventajas objetivas de todo tipo que la incorporación de España a las CE iba a tener (Román, 2001: 58-59; Quintanilla, 2000: 310-317). Para empezar, el centro-derecha (UCD y, luego, el CDS, además de AP-PP) se mostró del todo favorable a las tres dimensiones; el PSOE ya se había «reciclado» en la *issue* económica al suprimir el «marxismo» de su programa y, al llegar al gobierno en 1982, dio un espectacular viraje



con relación a la OTAN que se plasmaría en su «sí» del referéndum de 1986. Por su parte, de hecho los comunistas asumieron los imperativos del mercado al menos desde los Pactos de la Moncloa de 1977 y sólo en la cuestión de la OTAN mantendrían su oposición, aunque acataron los resultados de la consulta de 1986 (Álvarez-Miranda, 1994: 143 y 161-163; Moreno, 1998: 93-101).

Y sin embargo la integración planteaba algunos interrogantes iniciales, aunque sus ventajas fueran superiores *a priori*: 1) en principio, no era tan evidente que la integración fuese beneficiosa para todos los sectores económicos, toda vez que el grado de incertidumbre sobre la capacidad de adaptación española al acervo comunitario no era desdeñable; 2) el modelo económico europeo es menos avanzado que el diseñado en la Constitución española; y 3) la apertura internacional supuso tener que pagar el tributo de la OTAN. Con todo, el hecho de que este último factor podía acabar de neutralizar por fin a las fuerzas armadas fue un argumento no menor que desactivó, tras 1986, las peticiones de los comunistas para abandonar la OTAN que incluso desaparecieron de su discurso político cotidiano.

Más adelante, a medida que la integración fue avanzando, empezaron a manifestarse mayores distanciamientos de algunos partidos frente a determinadas políticas y reformas comunitarias. Por ejemplo, ya de buen inicio los comunistas hicieron algunas críticas al Tratado de Adhesión por sus «insuficiencias» a la hora de defender los intereses de España (un singular planteamiento nacionalista dado el ideario doctrinal tradicional de tal formación política) en ciertos capítulos clave (agricultura, pesca, prestaciones sociales). Pero fueron el Acta Única y el Tratado de la Unión —sobre todo éste— los que suscitaron una mayor oposición protagonizada por IU-IC. A juicio de esta formación, estos textos representaban un giro «antisocial» y excesivamente escorado hacia los intereses empresariales y financieros, siendo descalificados la UEM como manifestación «neoliberal» y el Plan de Convergencia como profundamente negativo para los trabajadores. Desde una perspectiva mucho menos radical, el PP y CiU también criticaron algunas políticas económicas de los gobiernos socialistas en cuestiones relacionadas con las condiciones del déficit público (el 3%), un objetivo reputado poco realista para las condiciones españolas. En suma, todo esto mostró que no todos los partidos españoles tenían los mismos criterios cuando aprobaron la integración europea y estas desavenencias coincidieron con un enfriamiento del «eu-

rooptimismo» de los ciudadanos desde principios de los años noventa. En efecto, en España se produce un singular *gap* en la opinión pública con relación a los asuntos europeos pues el apoyo difuso suele ser siempre alto, pero el específico es mucho menor dada la solidez de las percepciones proteccionistas y de nacionalismo económico. Las oscilaciones de la opinión pública con relación a los grados más o menos amplios de integración han coincidido bastante en España con los ciclos económicos, de tal suerte que aumenta el apoyo en épocas de bonanza económica y retrocede en tiempos de recesión y crisis (Moreno, 1998: 189; Closa, 1999: 477-478; Quintanilla, 2000: 323; Ramiro y Morales, 2007: 137.2).

### *La triple incidencia partidista de la integración*

La integración de España en las CE ha tenido un doble efecto en los partidos, uno activo como protagonistas que han impulsado el proceso, y otro pasivo desde el momento en que aquella les ha obligado a introducir algunos cambios organizativos, electorales y programáticos. Aunque los primeros no son decisivos, tampoco son irrelevantes ya que los partidos han tenido que dotarse de comités o de secretarías internas especializadas en asuntos europeos y, por su parte, la incidencia de los propios europarlamentarios en el aparato puede ser significativa. Todo ello sin ignorar que los partidos españoles están integrados en los eurogrupos del PE y, en su caso, en los europartidos, que si bien son hoy por hoy laxas federaciones transnacionales, pueden ser el embrión de futuras organizaciones más integradas. Los eurodiputados del PSOE-PSC se integran en el PSE, los del PP en el PPE-DE, los de IU-EUiA en IUE-IVN, los de CiU ahora están reunidos en ADLE si bien tradicionalmente CDC se integraba en el eurogrupo liberal y UDC en el popular, al igual en este caso que antaño el PNV. Por su parte, ICV, ERC y EA están en VE-ALE. En efecto, la principal tensión se dio en el PPE por el ingreso del PP español hasta el punto de que acabó provocando la salida del PNV y después de UDC, ambos partidos cofundadores del antiguo eurogrupo demócrata-cristiano. El giro hacia el conservadurismo del PPE al incorporar a partidos no demócratas acabaría provocando la crisis: aunque se ganó en cantidad (presencia en todos los Estados) probablemente se perdió en calidad (coherencia doctrinal) por la alta heterogeneidad ideológica interna

(importantes contrastes entre partidos más o menos favorables tanto a la integración como a políticas económicas intervencionistas y sociales de tipo asistencial).

Los cambios electorales se derivan de la arena específica que representa el propio PE, aunque es cierto que en este ámbito el alcance de la europeización de las campañas es muy limitado, entre otros factores porque en las elecciones europeas parece no haber nada especialmente relevante en juego en el propio entramado comunitario, más allá de una influencia indirecta en la composición de la Comisión. En suma, también en España se ha confirmado el carácter de elecciones de segundo orden para el PE, ya que tal institución es poco conocida por los ciudadanos y no parece afectar a su vida cotidiana. Además, los partidos ni se presentan como los referentes nacionales de organizaciones europeas, ni hacen campañas centradas en asuntos europeos. Esto explica la menor competitividad que los partidos despliegan en las elecciones al PE en comparación con las elecciones internas, lo que se refleja en el menor volumen de gasto e incluso en la habitual reducción de la movilización de militantes y votantes fieles. En suma, también en España las elecciones europeas sirven como «test» a los partidos para reajustar estrategias nacionales y no para perfilar proyectos europeos.

Por tanto, las elecciones al PE se centran siempre en asuntos internos y nunca en *issues* europeas y, en consecuencia, no sirven para explicar ni qué se ha hecho en las instituciones europeas ni qué se va a proponer. Además, los partidos suelen presentar propuestas genéricas muy parecidas para desarrollar en las instituciones comunitarias (a salvo de pequeños grupos radicales de diverso signo que no tienen incidencia apreciable), lo que no facilita la claridad de opciones a los votantes. Para remachar estos fenómenos debe destacar el hecho de que prácticamente todos los partidos españoles (al igual, por cierto, que la gran mayoría de los partidos de los demás Estados) hacen planteamientos nacionalistas en sintonía además con la propia opinión pública, puesto que eso es lo que se espera de sus representantes en Bruselas. En otras palabras, élites políticas y ciudadanos están convencidos de que los eurodiputados españoles (o de cada comunidad autónoma, para el caso es lo mismo) deben defender «los intereses de España», dejando casi por completo al margen el eje derecha/ izquierda supranacional a la hora de interpretar tales «intereses» y alinearse en un sentido u otro (Sampedro, 2000: 153; Rico y Font, 2000: 231-232; Román, 2001: 52-53).

Sin duda, en la dimensión programática es donde más espacio aparente cobra la relativa europeización de los partidos españoles desde el momento en que todos ellos han tenido que elaborar documentos específicos. Desde un punto de vista formal hay partidos que suelen elaborar programas largos sobre sus propuestas europeas, mientras que otros optan por la brevedad, a veces porque se suman al manifiesto general de su eurogrupo respectivo. Desde un punto de vista material, sobresalen con carácter muy general las prioridades económicas para el PP, las políticas para el PSOE, las sociales para IU y las territoriales para los PNSE, como era bastante previsible a priori. No obstante, se constata un alto grado de coincidencia pues apenas hay diferencias significativas en propuestas de calado y esto se advierte en casi todos los ámbitos. El discurso europeo dominante de los partidos españoles es el de avanzar en la integración (con muy pocos compromisos concretos) en combinación con la prioritaria defensa de los intereses de España o de las comunidades autónomas singulares, con muy pocas excepciones (Montalbes y Szmolka, 2000: 95-96).

Al PSOE le correspondió representar la «ortodoxia» integracionista en todas sus dimensiones (Gillespie, 1996: 155-169), siendo más instrumental el europeísmo del centro-derecha. El caso de AP es interesante porque de planteamientos iniciales un tanto reticentes en comparación con UCD o el CDS, tras su «refundación» como PP asumiría con más claridad su compromiso europeo a fin de integrarse sin problemas en el PPE y esto, además, sin rebajar ni un ápice su tradicional nacionalismo español. Más exactamente, el PP es favorable a una UE de Estados *sobervanos*, siempre anclada a la OTAN y con relaciones privilegiadas con Estados Unidos. Lo cierto es que la alternancia de 1996 no supuso cambios apreciables en las políticas europeas de Estado puesto que tanto el PP como el PSOE rechazan la Europa de «dos velocidades», reclaman el mantenimiento en lo esencial de la PAC y alargar los fondos estructurales todo lo que se pueda y buscan asegurar siempre una buena cuota de representación española en las instituciones comunitarias. Por su parte, la evolución de los comunistas es notable ya que el PCE y el PSUC habían sido del todo favorables a la integración de España en las CE con todas sus consecuencias, pero el viraje de IU, formación cada vez más crítica sobre el AUE, el TUE y, finalmente, el TCUE reflejan un distanciamiento que, en teoría, se defiende con el argumento no ya de «más Europa» (que también), sino de «otra Europa», aunque la concreción del

contramodelo apenas se esboce. Por último, el europeísmo de los PNSE es también instrumental al estar relacionado con su particular interpretación de la «Europa de las Regiones» (Closa, 1999: 480-481; Román, 2001: 61-65).

### *Las propuestas programáticas de las elecciones de 2004*

Es del mayor interés analizar de modo específico los programas de los principales partidos españoles para las elecciones de 2004, ya que sirven para ofrecer un balance general de sus respectivos objetivos tras la experiencia acumulada de casi dos décadas desde el ingreso de España en las CE. El PSOE es uno de los partidos que ha defendido con mayor vehemencia el proyecto del TCUE, algo que enfatizaría en el referéndum *ad hoc* celebrado en 2005, pero con escaso éxito movilizador tanto en las elecciones al PE de 2004 como en la consulta de 2005 mencionada. En su manifiesto de 2004 se defiende el modelo del mercado único y se preconiza una mayor cohesión social tanto por razones de justicia como de preservación de una singular seña de identidad común europea, el Estado del bienestar de carácter mixto. Aunque se defiende el refuerzo de las instituciones comunitarias y aumentar el bajo presupuesto de la UE, el PSOE no escapa al planteamiento clásico de «ir a Europa» a defender los intereses de España, un síntoma inequívoco del limitado estadio actual de construcción europea como entidad supranacional. Sin proporcionar indicaciones muy precisas, el PSOE defiende armonizar los objetivos de ampliar la UE (con inclusión de Turquía) y profundizar la integración. Por su parte, en su programa los socialistas catalanes se limitan a subrayar la importancia potencial de impulsar el *federalismo* europeo (sin mayores especificaciones), a la vez que dar más voz a las regiones en general.<sup>8</sup>

El PP deja muy claro desde el primer momento que su proyecto europeo es el de una unión de estados y ciudadanos (no de *pueblos*, salvo en el sentido estatal de la expresión) que, en cualquier caso, respete la *soberanía nacional*. Por descontado, la estrategia prioritaria del PP es la de «ir a Europa» a defender casi exclusivamente los intereses de España, de ahí la necesidad de preservar la PAC o la política pesquera común, así como los fondos estructurales y los de cohesión. Su apoyo al TCUE es instrumental: obligado para sintonizar con el criterio oficial del

PPE y asumible siempre que no quiera usarse como trampolín para futuras interpretaciones o sugerencias de reforma de tipo federalista. El PP es más favorable a la ampliación de la UE (de ahí su apoyo a la candidatura turca) que a la profundización, algo que no rechaza, pero que debe controlarse y concretarse con mucho cuidado. Por tanto, para el PP la clave es que la UE resulte *útil* en la cooperación económica, la lucha antiterrorista o el control de la inmigración, pero sin que de ahí puedan derivarse expansiones indeseables hacia ámbitos *soberanos* del Estado reputados intocables. Ni que decir tiene que para el PP la PESC en ningún caso debe poner en peligro el vital «vínculo trasatlántico».<sup>9</sup>

Más diferencias, en cambio, se pueden observar en el programa de IU desde el momento en que parte de su rechazo del TCUE por sus «insuficiencias» sociales y democráticas y por su oposición frontal a que esta formación reputa políticas comunitarias neoliberales como el Pacto de Estabilidad o la Agenda de Lisboa. Así, IU es contraria a las desregulaciones y privatizaciones, defiende mantener cuanto sea posible los fondos estructurales y de cohesión para preservar asimismo los «intereses de España», preconiza una UE del todo democrática y federal y aspira a una PESC realmente independiente tanto de la OTAN como de Estados Unidos, lo que para esta formación es lo mismo.<sup>10</sup>

De acuerdo con su ideario nacionalista, no puede sorprender que CiU afirme aspirar a ser «la voz de Cataluña y de los catalanes en Europa», con lo que se sugiere la equivalencia entre partido y comunidad y se preconiza una estrategia de estricta defensa del interés nacional. Por supuesto, CiU desea que la UE reconozca el carácter nacional de Cataluña y dé más voz a las Regiones. En este sentido, su apoyo al TCUE es instrumental al verse como un paso más en la dirección de una eventual «Europa de los Pueblos» futura que CiU reclama tradicionalmente. Dados sus clásicos criterios económicos de mercado, es pleno el apoyo de esta formación a la UEM y a sus objetivos de incrementar la productividad y la competitividad. Complementariamente se añaden algunas consideraciones derivadas sobre el modelo social europeo que —a su juicio— necesitaría una «adaptación», o sobre la inmigración, un fenómeno que preocupa (entre otros factores, por ciertos razonamientos esencialistas de tipo identitario); de ahí la necesidad para CiU de una «gestión bien integrada» de la misma, todo muy en consonancia con sus posiciones liberal-conservadoras.<sup>11</sup> Mucho más lacónico es el programa europeo del PNV (por sumarse este partido al manifiesto general de la coalición *Galeusca*)

del que cabe destacar sólo su más que previsible énfasis en la «Europa de los Pueblos y las Naciones» más allá de los estados, la necesidad de evolucionar hacia una UE de «soberanías compartidas» y, naturalmente, su estrategia de «ir a Europa» a defender los intereses de Euskadi.<sup>12</sup>

Típico planteamiento nacionalista es asimismo el de ERC, que rechaza la Europa de los Estados en aras de la de los Pueblos, los primeros reputados artificiales y los segundos supuestamente «naturales». Este partido reivindica en su programa la «autodeterminación» como derecho de los pueblos y el reconocimiento de Cataluña como nación europea y por ello rechaza el TCUE reputado insuficiente en lo nacional y también en lo social. ERC es favorable a reforzar las instituciones comunitarias y a hacerlas más representativas, así como a comunitarizar más políticas y potenciar las Regiones, siempre dentro de una visión *asimétrica* de un eventual federalismo europeo, precisamente para preservar la especificidad de sus naciones subestatales.<sup>13</sup> Por último, las posiciones de ICV son una singular combinación de tres tradiciones ideológicas diferentes al incluir principios autodeterministas propios del nacionalismo, programas sociales avanzados característicos de la izquierda comunista y reivindicaciones ecologistas propias de los partidos verdes. ICV rechaza el TCUE por sus «insuficiencias» y defiende «otra» Europa más democrática, social y ecológica, a la vez que federal y plurinacional. Por último, esta formación defiende una mayor comunitarización de políticas públicas sectoriales con supresión del disfuncional sistema de los tres pilares.<sup>14</sup>

### *Una nota conclusiva*

Las características más sobresalientes de las elecciones al PE en España son las mismas que se pueden observar en el resto de los Estados miembros de la UE, una prueba más de la *europización* —a la baja, como en casi todos los países— de la integración española en las CE. El hecho de que la tónica general sea la de la menor movilización y el uso interno por parte de los partidos refleja el modesto nivel cualitativo alcanzado por la integración europea. En suma, la UE, pese a ser bastante más que una organización internacional, no es una genuina federación en todos los sentidos del término y eso se constata en la importancia relativa que partidos y ciudadanos conceden a las elecciones al PE.

Todo esto significa que el comportamiento político de élites y votantes está muy determinado y condicionado por las dimensiones estatal y subestatal, siendo la UE un referente subordinado. Lo que se dirime en cada consulta es premiar/castigar al gobierno de turno por su política interior y, por tanto, las elecciones al PE no sirven para evaluar las políticas europeas de los gobiernos o sus proyectos de futuro a propósito de la UE, toda vez que ambos elementos son del todo secundarios. Los razonamientos de tipo nacionalista son los únicos que funcionan en dos sentidos: 1) las elecciones al PE operan como «primarias» o «segundas vueltas» de elecciones internas; y 2) la estrategia absolutamente dominante —y casi exclusiva— de todos los partidos es la de «ir a Europa» a defender los «intereses de España» o de la comunidad autónoma correspondiente en el caso de los PANE; es decir, se trata en lo esencial de obtener contrapartidas materiales. Esto significa que también en España las elecciones al PE son vistas, de hecho, como elecciones de segundo orden, tanto por parte de los partidos como de los ciudadanos. En el primer caso, por la ausencia de un genuino sistema europeo de partidos (y de partidos europeos transnacionales) y por el relativamente modesto peso institucional del PE, lo que se refleja en la irrelevancia de las estrictas *issues* europeas en las campañas electorales e incluso en la menor competitividad desplegada por los partidos en las mismas. En el segundo caso, por la escasa información que recibe la opinión pública sobre el PE y, en consecuencia, el alto grado de desconocimiento social de qué es y para qué sirve tal institución.

Es verdad que la coincidencia de las elecciones al PE con elecciones internas aumenta la participación, pero no debe llamar a engaño el hecho de que unas elecciones europeas en solitario puedan resultar algo más movilizadoras de lo habitual ya que, si eso ocurre, es que la política interior explica este factor: es lo que ocurrió en 1994, en unas circunstancias especialmente críticas para el PSOE, puesto que el PP utilizó tales elecciones —con éxito— para desgastar al máximo al gobierno central y presentarse como recambio alternativo cuanto antes. En cambio, este fenómeno no se reprodujo en 2004, pese a que la dirección del PP consideró que los resultados de las elecciones generales le habían hurtado irregularmente la victoria dadas las excepcionales circunstancias de la convocatoria: la desmovilización de unos pocos meses después y la nueva confirmación de la victoria socialista probaron la falacia del argumento, aunque el PP seguiría anclado después en su anterior



tesis, no sirviendo de prueba, *sensu contrario*, los resultados de las elecciones al PE.

Asimismo es de interés constatar la evolución de las percepciones de los partidos españoles sobre la integración, ya que de un consenso prácticamente unánime se pasaría a cierta diversificación de posiciones, toda vez que para IU en particular los desarrollos de la evolución posterior no fueron los esperados, al menos en parte. Las elecciones al PE no han introducido muchos cambios «estructurales» en los partidos: en el aspecto organizativo se han limitado a crear oficinas *ad hoc* y en lo estrictamente electoral suponen una arena más, de ahí que sólo en el nivel programático se haya dado un mayor desarrollo, al menos cuantitativo. Sin embargo, tal vez lo más llamativo sea la vaguedad de las ofertas programáticas de los partidos en *issues* estrictamente europeas al brillar por su ausencia una evaluación de lo realizado en el PE y apenas se concretan propuestas sobre la ampliación o mucho menos sobre la profundización, más allá de asumir o rechazar el TCUE. En suma, en las elecciones al PE el eje derecha/izquierda tiende a subordinarse al eje supranacionalidad/ intergubernamentalismo que es transversal y —en éste— la gran mayoría de los partidos españoles ha optado por estrategias nacionalistas por los muy superiores dividendos electorales que proporcionan, algo bien poco congruente con genuinos proyectos cualitativos de integración europea. Un balance final, en todo caso, bastante decepcionante desde el punto de vista europeísta y una constatación de que las arenas políticas fundamentales siguen siendo el Estado y las comunidades autónomas, no el PE, para partidos y ciudadanos.

## Notas

1. Elecciones de 1987 (coinciden con municipales y autonómicas ordinarias) participación del 68,5%, de 1989 (en solitario) del 54,7%, de 1994 (en solitario) del 59,1%, de 1999 (coinciden con municipales y autonómicas ordinarias) del 63,0% y de 2004 (en solitario) del 45,1%. Fuente: <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>. Sobre los tipos y causas del abstencionismo, véase Justel (1995).

2. A España le correspondieron 60 eurodiputados en 1987 y 1989, 64 en 1994 y 1999 y 54 en 2004.

3. Los dos grandes partidos estatales, el PSOE y el PP, han sumado el 63,8% de los votos en 1987, el 60,9% en 1989, el 70,9% en 1994, el 75,0% en 1999 y el 84,6% en 2004. Las candidaturas de formaciones estatales han sido: 18 en 1987, 22 en 1989, 16 en 1994, 15 en 1999 y 21 en 2004. Las subestatales: 15 en 1987, 9 en 1989, 17 en 1994, 19 en 1999 y 9 en 2004. Las mixtas: 1 en 1987, 2 en 1989, 1994 y 1999 y 1 en 2004.

4. Cercanía a un partido concreto: primavera de 1989 el 13%, verano de 1989 el 11%. Interés por la política: primavera de 1989 el 40%, verano de 1989 el 28%. Interés por los asuntos europeos: primavera de 1989 el 47%, verano de 1989 el 28% (Schmitt y Mannheim, 1994: 415-418).

5. El 92% de los encuestados reconoció que su nivel de información sobre el TCUE era bajo/muy bajo o incluso nulo (Anduiza, 2005: 8).

6. A favor del TCUE: PSOE-PSC, PP, CiU, PNV y CC. En contra: IU-ICV, ERC, BNG, EA y CHA.

7. Abstención del 57,7%; votos afirmativos el 76,9%; votos negativos en el País Vasco del 33,6%, Navarra del 29,25% y Cataluña del 28,0%, superiores al promedio español del 17,0%; 90% de apoyo parlamentario y casi el 77% de apoyo popular, 10% de rechazo parlamentario y 17% de rechazo popular.

8. PSOE: *Elecciones Europeas 2004. Manifiesto*. PSC: *Per una Europa unida i forta*, 2004.

9. PP: *Comprometidos con España, comprometidos con Europa*, 2004.

10. IU: *Otra Europa es posible*, 2004.

11. CiU: *Una nova Europa ampliada oberta a les persones i al món*, 2004.

12. PNV: *Manifiesto de Galeusca*, 2004.

13. ERC: *Programa Eleccions al Parlament Europeu*, 2004.

14. ICV: *D'esquerres, ecologistes i europeistes de debó*, 2004.

## Bibliografía

- Aldecoa, F., coord. (1994), *Euroelecciones 94. Un Parlamento para una legislatura constituyente en la Unión Europea*, Tecnos, Madrid.
- Álvarez-Miranda, B. (1994), «Integración europea y sistemas de partidos en el sur de Europa: despolarización y convergencia», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 85, julio-septiembre de 1994.
- Anduiza, E. (2000), «Los resultados electorales», en A. Martínez y M. Méndez, eds., *Las elecciones al Parlamento Europeo, 1999*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- (2005), «¿Quiénes se abstuvieron y por qué?: la participación en el referén-

- dum sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», ARI (Real Instituto Elcano) n.º 34.
- Anduiza, E. y M. Méndez (2001), «Elecciones y comportamiento electoral, 1977-2000», en M. Alcántara y A. Martínez, eds., *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Baras, M. y J. Botella (1996), *El sistema electoral*, Tecnos.
- Closa, C. (1999), «La europeización del sistema político español», en J. L. Paniagua Soto y J. C. Monedero, eds., *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*, Tecnos, Madrid.
- Fernández Muñoz, J. J. (2006), *Las elecciones al Parlamento Europeo. Un análisis de sociología electoral (1979-2004)*, Dykinson, Madrid.
- Flores Juberías, C. (2005), «El nuevo mapa político de la Unión Europea. Seis observaciones en torno a las elecciones europeas de 2004 en los nuevos y en los viejos Estados miembros de la Unión», *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, n.ºs 43-44.
- Gillespie, R. (1996), «The Spanish Socialists», en J. Gaffney, ed., *Political Parties and the European Union*, Routledge, Londres.
- Justel, M. (1995), *La abstención electoral en España, 1977-1993*, CIS, Madrid.
- López González, J. L. (2006), «El referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia: reflexiones desde el principio democrático en relación al referéndum sobre la Constitución europea», *Revista de Derecho Político*, n.º 65, UNED.
- Maestro, J. (2006), «Le "Non" à la Constitution Européenne en Espagne», en J. Marcet, ed., *La Constitution Européenne à référendum. Espagne et France 2005*, ICPS, Barcelona.
- Marcet, J. (2006), «Un "Oui" clair et fort majoritaire», en J. Marcet, ed., *La Constitution Européenne à référendum. Espagne et France 2005*, ICPS, Barcelona.
- Martínez, A. y M. Méndez, eds. (2000), *Las elecciones al Parlamento Europeo, 1999*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Medina, L. (2006), «La participation électorale au référendum sur la Constitution Européenne en Espagne», en J. Marcet, ed., *La Constitution Européenne à référendum. Espagne et France 2005*, ICPS, Barcelona.
- Méndez, M. (2000), «Los candidatos y las candidaturas», en A. Martínez y M. Méndez, eds., *Las elecciones al Parlamento Europeo 1999*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Molins, J. M. (1989), «Les coalicions electorals a les eleccions al Parlament Europeu de 1987», *Revista de Catalunya*, n.º 31.
- Montalbes, J. e I. Szmolka (2000), «Los programas electorales», en A. Martínez y M. Méndez, eds., *Las elecciones al Parlamento Europeo 1999*, Tirant lo Blanch, Valencia.

- Montero, J. R., F. J. Llera y M. Torcal (1992), «Sistemas electorales en España: una recapitulación», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 58, abril-junio de 1992.
- Moreno Justel, A. ed. (1998), *España y el proceso de construcción europea*, Ariel, Barcelona.
- Pallarés, F. y R. M. Canals (1990), «Spain (1987 and 1989 European Elections)», en T. T. Mackie, ed., *Europe votes*, III, Aldershot, Dartmouth.
- Quintanilla Navarro, M. (2000), «Los partidos políticos españoles ante el proceso de integración europea», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 108, abril-junio de 2000.
- Ramiro, L. y L. Morales (2007), «European integration and Spanish parties. Elite empowerment amidst limited adaptation», en T. Poguntke *et al.*, eds., *The Europeanization of national political parties. Power and organizational adaptation*, Routledge, Londres.
- Rico, G. y J. Font (2000), «La participación electoral», en A. Martínez y M. Méndez, eds., *Las elecciones al Parlamento Europeo 1999*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Roig i Berenguer, R. M. (2005), «Los efectos del sistema electoral europeo en España: los partidos políticos de ámbito no estatal», *Working Papers*, n.º 241, ICPS, Barcelona.
- Román Marugán, P. (2001), «Partidos, programas e integración europea. La europeización del sistema de partidos español», en C. Closa, ed., *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid.
- Sampedro, V. (2000), «Estrategias de campaña: género, liderazgos y giros de agenda», en A. Martínez y M. Méndez, eds., *Las elecciones al Parlamento Europeo 1999*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Schmitt, H. y R. Mannheimer (1994), «Votantes y no votantes en las elecciones europeas de junio de 1989», en P. del Castillo, ed., *Comportamiento político y electoral*, CIS, Madrid.
- Torreblanca, J. I. (2005), «El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción», ARI (Real Instituto Elcano), n.º 27.

---

## 7. La opinión pública española y la integración europea (1986-2006)

*Juan Díez Medrano*

Uno de los cambios fundamentales ocurridos en el proceso de integración europea durante los años noventa es la creciente participación de la ciudadanía. Esta participación, aun sin proceder de una movilización popular preactiva, sino de la voluntad de las élites, ha desempeñado un papel fundamental y ha desencadenado la crisis en la que se encuentra la UE en esta primera década del segundo milenio. Se habla del fin del «consenso permisivo» (Sinnott, 1995), aun cuando sería más apropiado hablar del fin del modelo autocrático de integración europea, en el que los ciudadanos no eran consultados sobre las decisiones tomadas por sus gobiernos. En este contexto, este capítulo analiza las actitudes de la población española ante la integración europea durante los últimos veinte años.

Es bien sabido que los ciudadanos españoles han sido tradicionalmente favorables a la pertenencia de España a la UE y a la unificación europea, en general (Díez Medrano, 1995). Este apoyo se gesta desde finales de la década de los cincuenta, alimentado por unas élites políticas e intelectuales de derechas y de izquierdas unidas en el tema europeo (Álvarez-Miranda, 1996; Beneyto, 1999; Díez Medrano, 2003). Al contrario que otros miembros no fundadores, como el Reino Unido, Austria, o Polonia, por poner tres ejemplos de tres oleadas distintas de ampliación, la población española ha mostrado unas actitudes favorables a la integración europea, siempre por encima del promedio europeo. Es menos conocida, sin embargo, la evolución de estas actitudes desde el año de la adhesión. El objetivo de este capítulo es obviar esta carencia a través del análisis de datos de encuesta recogidos, primero por CIRES y luego por ASEP, durante estos años. La serie continuada de encuestas realizadas

por estas dos organizaciones relacionadas constituye la fuente más rica disponible en la actualidad para la descripción y explicación de las actitudes de los españoles ante la UE. El capítulo examina de manera secuencial tres aspectos relacionados de estas actitudes: 1) los condicionantes cognitivos de las actitudes ante la UE y el proceso de integración europea; 2) las actitudes propiamente dichas; y 3) el impacto de la Unión sobre las experiencias de los españoles. Queda para otra ocasión un análisis pormenorizado de los factores que explican las tendencias observadas y de la variación de actitudes entre los individuos y distintos agregados de la población.

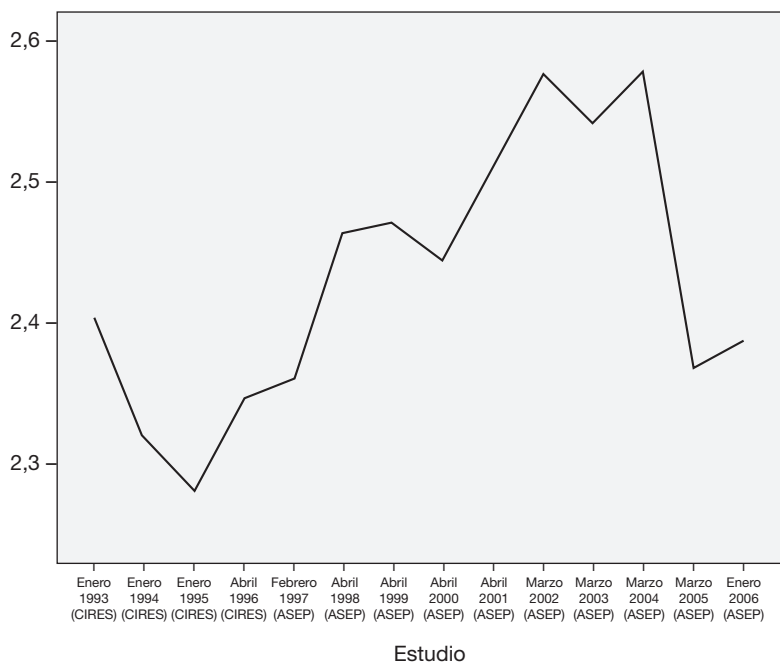
## Información e integración europea

La literatura sobre la integración europea ha demostrado la poca información e interés que los ciudadanos europeos tienen sobre el proceso de integración (Jannsen, 1991). Falta de conocimiento y poco interés subyacen al «consenso permisivo» que prevaleció hasta finales de los años ochenta y algunos autores ven ahí, de hecho, la raíz de la crisis de legitimidad actual de la Unión. En España, la poca información y el desinterés de los españoles se expresa a través de elevados porcentajes de entrevistados que dicen no saber cómo responder a preguntas sobre la integración o que deciden no contestar a dichas preguntas. Las encuestas de CIRES y ASEP demuestran este punto a través de dos indicadores (gráficos 1 y 2). El primero refleja la percepción subjetiva de los entrevistados sobre su grado de información respecto a la UE. Esta percepción se mide con una escala de 1 a 5, donde los valores extremos son «Nada informado/a» y «Muy informado/a». El segundo indicador recaba el nivel de conocimiento objetivo de los entrevistados respecto a la Unión. Para medirlo se pide a los entrevistados que enumeren a sus estados miembros.<sup>1</sup>

Los gráficos 1 y 2 muestran que los ciudadanos españoles tienen un grado de información sobre la UE bastante pobre. El índice de conocimiento apenas alcanza la mitad de la escala de 1 a 5 como promedio en el período considerado (1991-2006). Asimismo, el índice de conocimiento objetivo oscila entre 3 y 5 estados correctamente identificados, lo cual, en una Europa a 25, significa menos de un cuarto de los estados

GRÁFICO 1

*Evaluación subjetiva del grado de información sobre la unificación europea (1993-2004)*

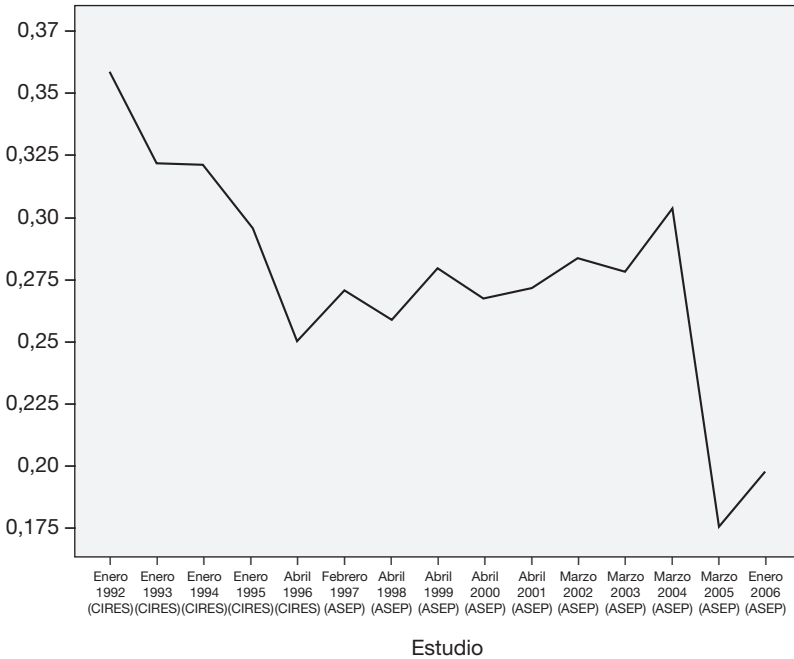


1: nada informado/a; 5: muy informado/a.  
FUENTE: CIRES; ASEP.

miembros. Los mismos gráficos 1 y 2 muestran también dos períodos en los que el grado de falta de información ha sido bastante grave: 1994-1996 y 2005-2006. La diferencia entre los valores para estos dos períodos y el promedio para el resto de los años, aun siendo muy pequeña, es estadísticamente significativa. El primer período coincide con el interludio entre la aprobación del Tratado de Maastricht y el Tratado de Amsterdam, mientras que el segundo corresponde a la crisis de la Constitución europea.

GRÁFICO 2

*Índice de conocimiento de la UE:  
 número de países correctamente recordado (1992-2006),  
 ponderado por el número de Estados miembros de la Unión Europea*



FUENTE: CIRES; ASEP.

## Medios de comunicación e integración europea

La literatura ha resaltado que, en un contexto de poca información y escasa experiencia directa del impacto de la UE sobre los individuos, los medios de comunicación desempeñan un papel importante en el desarrollo de las actitudes hacia el proceso de integración europea. El grado de dicho impacto y la dirección causal de esta relación, sin embargo, siguen siendo controvertidos (Wessels, 1995; Dalton y Duval, 1986). A pesar de estar poco informados, los ciudadanos españoles han estado expuestos a información muy favorable a la UE durante décadas. Dos estudios en los que se analiza de modo comparado la información que los medios espa-

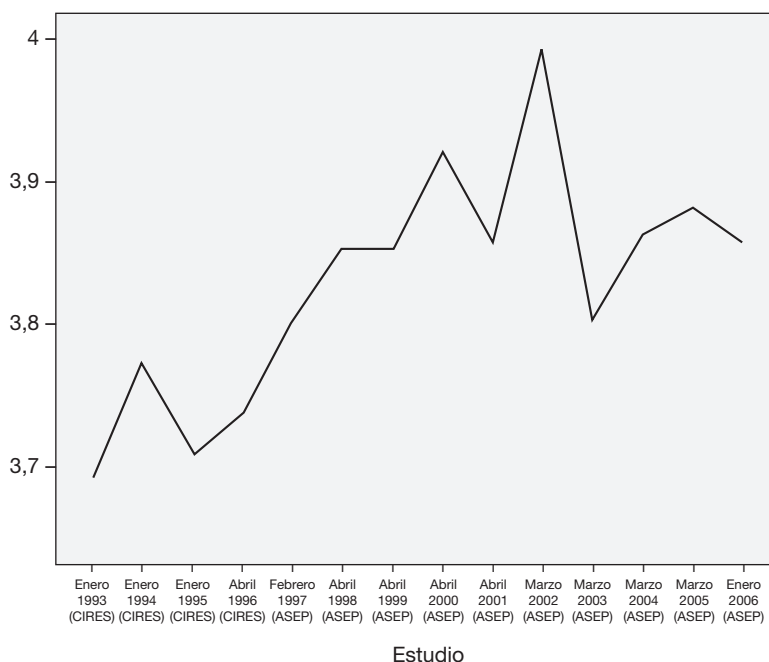


ñoles proporcionan sobre la Unión muestran que esta información describe los temas en la agenda de la integración y expresa una opinión favorable o desfavorable, positiva o negativa, ante éstos, pero, al mismo tiempo, contiene pocos razonamientos justificadores de tales evaluaciones y escasas representaciones de qué hace, qué es y hacia dónde va la UE (Díez Medrano, 2003; Díez Medrano y Reynolds, 2004). Estos rasgos explican en parte por qué, si bien los españoles tienen opiniones claras y estables respecto a la Unión y la unificación europea, carecen de información precisa y raramente son capaces de ofrecer razones respecto a sus opiniones.

Las opiniones, como se verá más adelante, tienden a ser positivas, y lo son en parte porque los medios ofrecen una visión positiva de la UE,

GRÁFICO 3

*Percepción promedio de la posición de los medios de comunicación ante la Unión Europea (1993-2006)*



1: nada favorable; 5: muy favorable.

FUENTE: CIRES; ASEP.

tanto al informar sobre las actitudes de las élites como a través de su propia línea editorial. Los ciudadanos españoles, aun no siendo consumidores usuales de prensa y menos aún de prensa de «calidad», perciben que la opinión de los medios de comunicación hacia la UE es favorable (véase el gráfico 3). En una escala de 1 a 5, donde el 5 significa que los ciudadanos perciben a los medios como muy favorables a la UE, la respuesta promedio se sitúa siempre alrededor del valor 4. Además, la evolución temporal desde 2002-2003 ha sido hacia percepciones aún más positivas, a pesar de que los entrevistados perciben desde 2004 un endurecimiento de los medios hacia la UE.

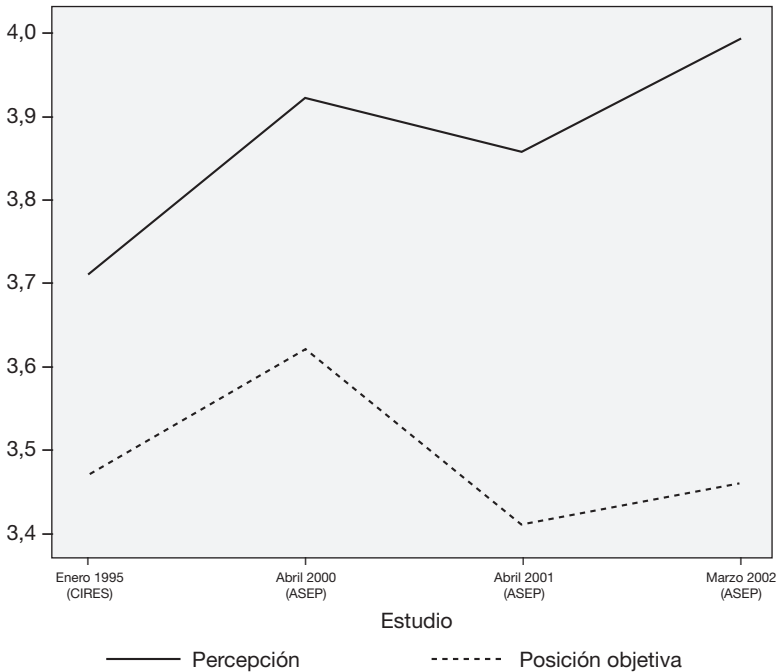
El gráfico 4, por su parte, refuerza al argumento según el cual los ciudadanos, aun no pareciendo prestar atención, siguen en gran medida pautas señaladas por la prensa. Este gráfico representa dos curvas. La primera corresponde a las percepciones comentadas en el párrafo anterior; la segunda, a la valoración real de la UE expresada en la prensa española. Estos últimos datos fueron recogidos y codificados como parte del proyecto Europub.com sobre el espacio público europeo. Aun cuanto sólo disponemos de cuatro puntos temporales, es sorprendente el paralelismo entre las dos líneas, que merece la pena presentar dada la ausencia de este tipo de contrastes en la bibliografía sobre la integración europea. Se observa, no obstante, un alejamiento gradual de las dos curvas a medida que pasa el tiempo: la imagen que los ciudadanos tienen de la posición de los medios ante la integración europea es relativamente poco elástica ante fluctuaciones objetivas en la posición objetiva de los medios.

## Representación social de la Unión Europea

Las perspectivas institucional y cultural en la ciencia política y la sociología han tomado nota de las contribuciones de los psicólogos cognitivos Tverski y Kahneman sobre el impacto de los enfoques cognitivos en el comportamiento de los individuos, dentro del cual podemos incluir a las actitudes mismas (Tverski y Kahneman, 1981; véase Rosamond, 2000, para una perspectiva de conjunto). En el libro *Framing Europe* exploro precisamente las imágenes que alemanes, británicos y españoles tienen de la UE, demostrando que dichas imágenes tienen un papel importante

GRÁFICO 4

*Contraste entre percepciones sobre la posición de los medios de comunicación ante la Unión Europea y la posición objetiva de dichos medios (1995-2002)*



FUENTE: Percepción: CIRES; ASEP. Posición objetiva: Juan Díez Medrano y Jillian Reynolds (2004).  
 Nota: la variable sobre la posición objetiva de los medios de comunicación es un índice cuyos valores extremos son -1 y 1. A efectos de la presentación gráfica se ha estandarizado de manera que sus valores extremos sean 1 y 5.

en la explicación de los contrastes entre países en las actitudes de sus poblaciones respectivas ante la UE. Muy especialmente concluyo que los británicos son más contrarios a la Unión que los ciudadanos de otros países, en parte porque ven a ésta como un conjunto de culturas extremadamente distintas y perciben, por tanto, que es una amenaza a su identidad nacional. España y Alemania comparten con el Reino Unido una representación social de la UE en la que su dimensión económica ocupa un lugar central. Lo mismo ocurre con las conceptualizaciones de la Unión como una necesidad derivada del pequeño tamaño de los países europeos,

como un conjunto de instituciones mal gobernadas y como un espacio donde los individuos se pueden mover libremente. Ni alemanes ni españoles, sin embargo, conciben a la UE como un espacio especialmente diverso desde un punto de vista cultural o como una amenaza a la identidad nacional. En España, esto último es cierto tanto en la ciudad castellana como en la catalana en las que efectué mi trabajo de campo. Castellanos y catalanes comparten una imagen de la UE en la cual el elemento distintivo respecto a alemanes y británicos es la conceptualización de ésta como vehículo de la modernización del país y espacio político que permite a España romper con su aislamiento internacional tradicional. El cuadro 1 representa el número de personas que utilizaron una u otra dimensión en sus caracterizaciones de la UE al justificar sus respuestas a preguntas generales sobre sus actitudes ante ésta durante las entrevistas en profundidad realizadas con ellos en el período 1996-1997.<sup>2</sup> Si bien la modernización y la ruptura del aislamiento de España no son los temas más mencionados, sí son temas que distinguen a España del Reino Unido y Alemania, donde no aparecen casi nunca en dichas justificaciones.

En *Framing Europe* también se muestra, a través de un análisis pormenorizado de editoriales publicados en la prensa española desde finales de los años cuarenta, que estas dos dimensiones han ocupado un lugar preferente en el debate sobre Europa en la España de los últimos cincuenta años. Esta manera de enfocar el tema europeo es coherente con la importancia de ambos temas en la cultura política española del siglo xx y con la obsesión tanto de la derecha como de la izquierda en el período posterior a la guerra civil por la modernización de España y por el referente europeo. Es cierto que para la derecha, la modernización que importaba era la económica, mientras que para la izquierda las connotaciones del término eran mucho más amplias; es cierto también que mientras que el deseo de la derecha de romper el aislamiento de España respecto a Europa tenía unas connotaciones esencialmente diplomáticas y económicas y formaba parte de una política de prestigio por parte del régimen franquista, la izquierda entendía el concepto de ruptura del aislamiento de manera menos instrumental y más metafórica: como homologación política, económica y cultural con Europa. La opinión pública española, en cualquier caso, se acostumbró desde la posguerra a que Europa fuese presentada como el espejo con el que se evaluaba la situación de España (Díez Medrano y Gutiérrez, 2001).

CUADRO 1  
*Representación social de la Unión Europea (1996-1997)*

	España	
	Quijotón	Catadell
Mercado Común	19	20
Estados pequeños	16	14
Eliminación de barreras	11	8
Gobernanza	9	9
Libre movimiento de trabajadores y competición	1	
Déficit democrático	4	
Paz	4	1
Diálogo entre culturas	9	6
Modernización del país	8	9
Política agraria común	15	12
Fondos estructurales y de cohesión	12	10
Acabar con el aislamiento de España	7	5
Poca influencia sobre las decisiones	4	8
Soberanía e identidad	2	2
Beneficios de tipo social	4	4
Total entrevistados	27	24

Nota: los nombres de las localidades son ficticios para preservar el anonimato de los entrevistados.

FUENTE: adaptación del cuadro 2 de Díez Medrano (2003). Entrevistas en profundidad realizadas entre septiembre de 1996 y abril de 1997.

Modernización y ruptura del aislamiento de España comparten protagonismo en la representación social de la Unión Europea por los españoles con la relación que establecen entre pertenencia a la misma y prestigio internacional de España. Esta preocupación de los españoles por el prestigio internacional de España tiene posiblemente mucho que ver con la decadencia económica, militar y política de España desde su apogeo imperial y, más recientemente, con el aislamiento diplomático del régimen franquista tras la guerra civil y la instrumentalización posterior con propósito legitimador que hizo el franquismo de la gradual ruptura de dicho aislamiento. La obsesión de los españoles por el prestigio de España es especialmente visible en la información periodística. La importancia de cualquier acontecimiento relevante que atañe a España, sobre todo los

«triumfos», se mide a través de la reacción que suscita en otros países, presentada siempre en primera página de los periódicos acompañando a la noticia en sí. Este tipo de reacción es bastante inusual en países como Alemania, Francia, Reino Unido o Estados Unidos, donde cuenta más lo que piensa la población del propio país que lo que se piensa en otros países.

En las entrevistas en profundidad realizadas en Cataluña y Castilla la preocupación por el estatus internacional de España se manifiesta de varias maneras. De manera directa, a través de continuas referencias a impacto positivo que la UE tiene sobre el prestigio internacional de España y que muchos contrastan con el escaso prestigio de España durante la época franquista. De manera indirecta, la obsesión por el estatus queda expresada cuando los españoles relacionan unificación europea y la creación de un bloque fuerte que compita con Estados Unidos y Japón, pues lo hacen pensando en términos del prestigio que esto reportará al país en mucha mayor medida de lo que hacen alemanes y británicos. Como poco, en palabras de algunos, la pertenencia de España a la Unión permite que aquélla demuestre que dispone de líderes competentes capaces de dirigir la política internacional de la UE. Los españoles también manifiestan una preocupación especial por el escaso papel que pueda tener España en las decisiones de la Unión, y lo hacen desde la perspectiva de lo que esto explica sobre el estatus de España a nivel internacional.

Más concretamente, en el mapa cognitivo de los españoles en relación con la UE tienen singular prominencia la política agraria común y los fondos estructurales. La PAC aparece vinculada a sentimientos de insatisfacción con respecto a la UE, puesto que los españoles no entienden la existencia de cuotas a la producción de determinados productos. Mientras, los fondos estructurales van vinculados a sentimientos de satisfacción con la UE. Tanto la visibilidad de la PAC como de los fondos estructurales en el imaginario de los españoles cuando piensan en la UE reflejan la vinculación singular que hacen los españoles entre pertenencia a la Unión y modernización del país.

En resumen, la imagen que los españoles tienen de la UE contiene elementos que tienden a favorecer el apoyo a ésta, como son su contribución a la modernización, al estatus y a la integración de España en la escena internacional, y elementos que tienden a favorecer la crítica a la Unión, como son las percepciones negativas sobre cómo funciona, la percepción de que España tiene poca influencia sobre las grandes decisiones europeas y la política agraria común. Los rasgos distintivos de las

representaciones sociales de la UE en España respecto a países como Alemania y Reino Unido, sin embargo, suelen ser positivos y esto contribuye sin duda a que en términos relativos las actitudes hacia la UE tiendan a ser favorables.

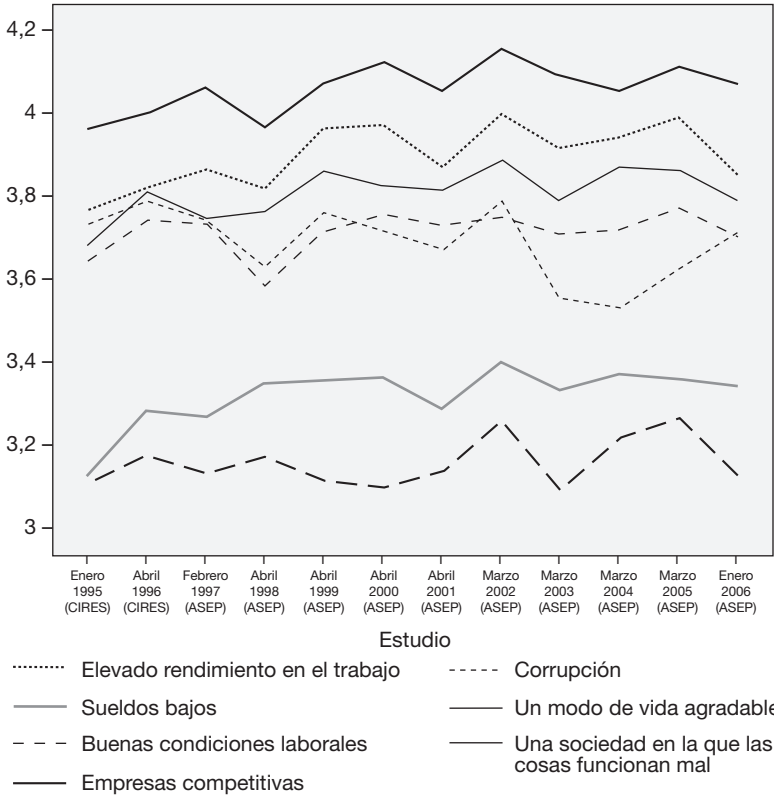
## Imágenes sobre Europa

La teoría de la identidad social señala que los individuos tienden a identificarse con las unidades sociales a las que pertenecen o a las que pueden adherirse en la medida en que contribuyen a realzar su autoimagen (Hogg y Abrams, 1988). Cuanto más favorables son las imágenes de estas unidades, mayor es la probabilidad de que los individuos se identifiquen con ellas. Del mismo modo, se puede formular la hipótesis de que cuanto mejor sea la imagen que los individuos tienen de una unidad social, mayor es la probabilidad de que se quieran adherir a ésta o de que estén satisfechos con pertenecer a ella. Tanto por razones descriptivas como por razones analíticas, como la expuesta en este párrafo, es interesante por tanto examinar la imagen que los españoles tienen de Europa y su evolución en el tiempo.

En general, los españoles tienen una imagen muy favorable de Europa, que se ha mantenido estable a lo largo del tiempo. Los valores promedio para la evaluación de características positivas como son «elevado rendimiento en el trabajo», «buenas condiciones laborales», «empresas competitivas» y «un modo de vida agradable» se sitúan por encima de 3,5 en una escala de 1 a 5 durante todo el período 1995-2006 (véase el gráfico 5). Mientras, los valores promedio para la evaluación de características negativas, como son «la corrupción», «sueldos bajos» y «una sociedad en la que las cosas funcionan mal», aun estando por encima del punto medio de la escala, 3, no suelen acercarse al valor inferior alcanzado por las características positivas, 3,5. La única excepción es la corrupción, que se sitúa alrededor de 3,6, aunque con tendencia descendente. Para los españoles, lo más positivo en Europa dentro de esta lista de características son tanto la existencia de empresas competitivas como el elevado rendimiento en el trabajo.

En resumen, los españoles saben poco sobre la UE, pero esto no impide que su imagen de ésta, en parte reflejo de la información positiva

GRÁFICO 5  
 Imágenes de la Unión Europea (1995-2006)



Nota: 1: no corresponde a la UE; 5: caracteriza plenamente a la UE.  
 FUENTE: CIRES; ASEP.

transmitida por las élites a través de los medios de comunicación, sea esencialmente positiva, en la que priman los factores relacionados con las ventajas económicas, políticas y simbólicas que España puede extraer de dicha adhesión y tienen un papel subordinado consideraciones de origen más universal. Es pues comprensible que la actitud de los españoles ante la UE y la integración europea haya tendido a ser favorable veinte años después de la adhesión.



A continuación repasamos algunos indicadores que nos informan de manera precisa sobre la intensidad del apoyo a la Unión Europea entre los españoles.

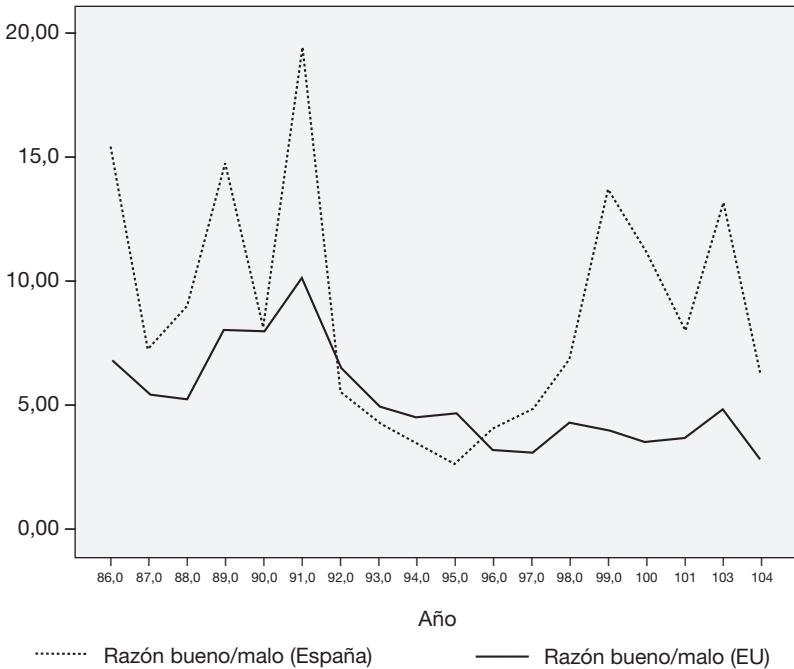
## Actitudes ante la Unión Europea

Los datos del Eurobarómetro proporcionan una larga serie temporal con la cual podemos evaluar el grado de apoyo a la pertenencia a la UE a lo largo del tiempo. El gráfico 6 representa las razones entre los que piensan que la pertenencia a la UE es algo bueno y aquellos que piensan que es algo malo. Dentro de la UE en su conjunto, esta razón ha sido siempre superior a 1 y en España la razón ha sido casi siempre superior a la de la Unión, lo que significa que los españoles se han manifestado tradicionalmente más satisfechos con la pertenencia a la UE que el conjunto de los ciudadanos de ésta. El predominio de los satisfechos sobre los insatisfechos es abrumador, con razones frecuentemente superiores a 10 o, dicho de otra manera, observándose que durante muchos años ha habido diez veces más ciudadanos satisfechos con la pertenencia a la UE que ciudadanos insatisfechos.

Al contrario de lo observado con otros indicadores comentados en este capítulo, el apoyo a la pertenencia a la Unión ha fluctuado a lo largo del tiempo. Son particularmente notables la caída del apoyo en la primera mitad de los años noventa y su recuperación en la segunda mitad. Esta última recuperación contrasta con carácter excepcional con la ausencia de recuperación en el resto de la UE. No puedo sino especular en estos momentos sobre las causas de estas amplias fluctuaciones en la década de los noventa y del contraste con el resto de la Unión. Es probable que la crisis de la UE tras el NO en el referéndum danés tuviese un papel en la crisis de legitimidad de la UE durante los noventa. También es probable que el contraste entre España y la Unión, en la segunda mitad de los noventa, tenga que ver con la recuperación económica que se observa en España durante ese período, con la llegada masiva de fondos de cohesión y con las expectativas abiertas por el gradual cumplimiento de los criterios de entrada en la Unión Monetaria, cuando ni los más optimistas lo esperaban en 1995.

GRÁFICO 6

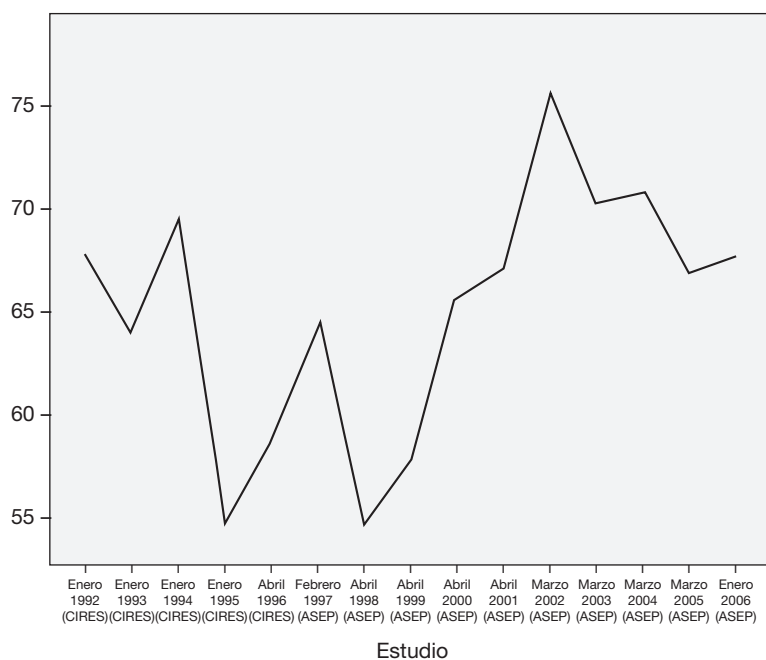
*Evaluación de la pertenencia a la Unión Europea en España y en el conjunto de la Unión (razón bueno/malo) (1986-2004)*



FUENTE: Eurobarómetro.

La serie de los eurobarómetros incluida en el gráfico 6 termina, sin embargo, en el año 2004. Datos similares proporcionados por ASEP para el período 1992-2006 confirman el análisis del párrafo anterior. Alrededor de dos tercios de los entrevistados expresan sentimientos favorables o muy favorables hacia la UE en el conjunto del período. Se observa también la crisis de apoyo de comienzos de los años noventa y la recuperación de la segunda mitad de este decenio. Lo más novedoso de este gráfico, sin embargo, es que muestra una nueva crisis de apoyo a la UE a comienzos del nuevo milenio. De nuevo, sólo puedo especular respecto a la explicación de esta caída del apoyo, pero parece coincidir temporalmente con la introducción de la moneda única y el aumento de precios que se ha producido desde entonces. Algunos datos comentados más tarde apoyan esta hipótesis.

GRÁFICO 7  
Sentimientos hacia la Unión Europea (1992-2006)



% favorables o muy favorables.

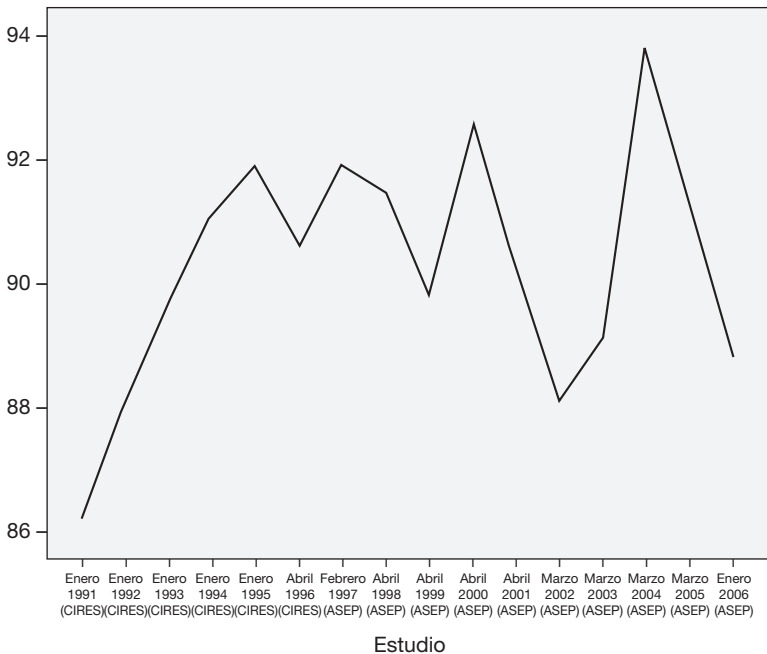
FUENTE: CIRES; ASEP.

Se cumple, por tanto, lo que anticipaban los datos anteriores respecto a la imagen positiva que los españoles tienen de Europa y de la UE: los españoles han apoyado de forma generalizada a la Unión y la pertenencia a ésta durante los últimos veinte años. Al mismo tiempo, los datos anteriores muestran que los españoles son sensibles a los factores que hacen que los europeos apoyen con mayor o menor entusiasmo la pertenencia de su país a la UE. Las crisis institucionales — véase Maastricht — y económicas parecen influir simultáneamente sobre las actitudes ante la UE de todos sus ciudadanos. Finalmente, contrastes entre la evolución de España y de la Unión en su conjunto en la segunda mitad de los noventa sugieren que el apoyo también obedece a factores internos de cada país.

### ¿Qué Unión Europea?

Dada la poca información que tienen los españoles sobre la UE cabe preguntarse sobre el carácter de dicho apoyo y sus límites. El análisis de la imagen que tienen los españoles muestra que éstos asocian pertenencia a la UE con modernización y prestigio de España, consecuencias de adherirse a un bloque de países económicamente fuerte. Los españoles, alentados por los medios de comunicación y por un aumento nada despreciable de su nivel de vida desde la adhesión, correlacionan la pertenencia con la difusión de aquellas características que admiran en los países más ricos de la UE. Es pertinente señalar aquí que, en mis entrevistas con catalanes y castellanos, comprobé que cuando los españoles piensan en la

GRÁFICO 8  
*Actitudes proteccionistas entre la ciudadanía (1991-2006)*



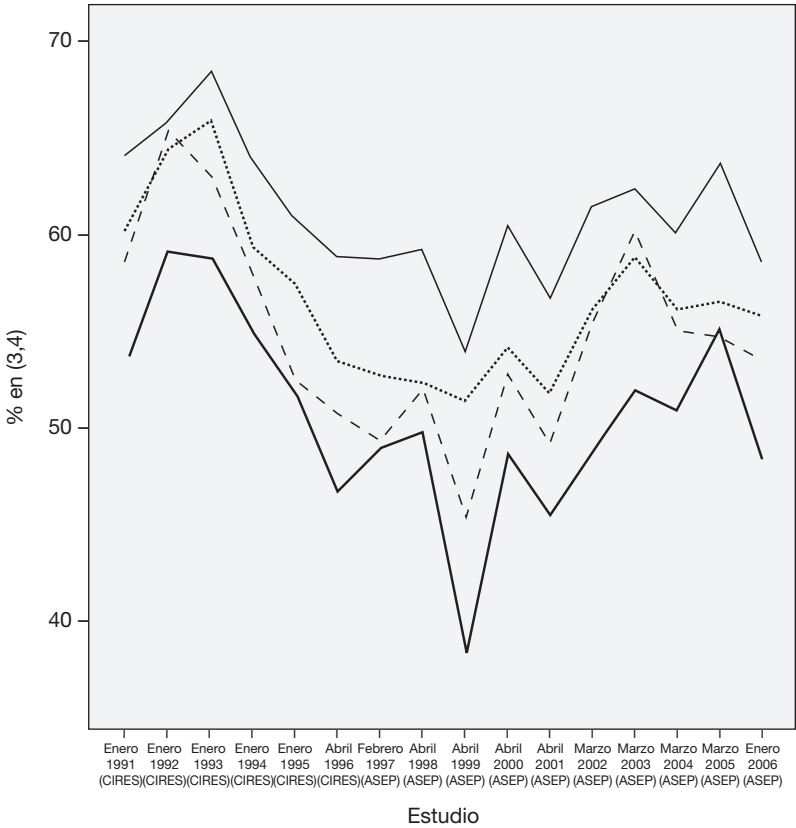
Nota: porcentajes de entrevistados «de acuerdo» o «muy de acuerdo».  
FUENTE: CIRES; ASEP.

Unión, no piensan en países ricos y pobres, cercanos y distantes, sino que piensan en unos cuantos países grandes y ricos como son Francia, Reino Unido y Alemania. La imagen que tienen de esos países representa su ideal respecto a qué es la UE y sirve para forjar las expectativas que los españoles desarrollan respecto a ésta. Los españoles, sin embargo, comparten poco el principio económico sobre el que se asienta la UE, que es el principio de la competición sin trabas proteccionistas. Desde 1991, ASEP ha preguntado a los entrevistados si la ley debería proteger o no a los productos españoles frente a la competencia de productos provenientes de otros países de la UE (véase el gráfico 8). De manera estable, entre un 88 y un 90% de estos entrevistados han manifestado estar de acuerdo o muy de acuerdo con esta medida. Esta respuesta no sólo confirma la poca información que tienen los españoles sobre la UE, sino que además refleja el carácter instrumental del apoyo a ésta por parte de los españoles. Se trata de un apoyo basado no tanto en el soporte a unos determinados principios económicos o políticos, sino en expectativas de beneficios económicos o de otra índole para el país.

Mientras los españoles perciban que se cumplen sus expectativas respecto a la modernización —sobre todo económica— y el aumento del prestigio internacional de España, apoyarán a la UE y estarán dispuestos a transferir cuantos poderes sean necesarios. Los datos del gráfico 9 ilustran este último punto. Con excepción de la política de impuestos, la mayoría de los españoles está de acuerdo con ceder a la Unión las funciones centrales de la soberanía, incluyendo la defensa y la política exterior. Incluso la transferencia de una competencia tan central para la seguridad económica de los individuos como es la fiscal goza del apoyo de casi la mitad de los españoles. Sin embargo, la voluntad de transferir todas estas competencias fluctúa de manera paralela al apoyo a la pertenencia o a los sentimientos hacia la UE. Así se observa un descenso en dicha voluntad a principios de los noventa y a comienzos del nuevo milenio y una recuperación en la segunda mitad de los noventa. Tal como se ha comentado más arriba, estas fluctuaciones tienen probablemente que ver con las señales que emite la UE sobre su estabilidad institucional y su capacidad de satisfacer las aspiraciones de modernización y prestigio de los españoles.

Para terminar este examen de las actitudes hacia la UE de los españoles, es interesante ocuparse del próximo gran reto de ésta: la ampliación a Turquía. Todo lo dicho hasta ahora respecto a la lógica que acom-

GRÁFICO 9  
*Actitudes ante el traspaso de competencias a la Unión Europea  
 (1991-2006)*



- - - Las decisiones más importantes relativas a los países de la UE.
- La política de impuestos para los países de la UE debería tomarla la UE y los países miembros.
- Los ejércitos de los países de la UE deberían ser sustituidos por un solo ejército europeo.
- ..... La política exterior de los países de la UE debería decidirla el gobierno de la UE y no los gobiernos de cada país miembro.

Nota: porcentajes de entrevistados «de acuerdo» o «muy de acuerdo».  
 FUENTE: CIRES; ASEP.

paña al apoyo de los españoles a la UE y la integración europea se aplica a la hora de considerar el caso de Turquía. Desde la óptica de un apoyo a la integración fundado casi exclusivamente en una expectativa, cumplida en el pasado, de modernización y prestigio internacional, a priori la adhesión de Turquía a la UE no presenta problema alguno. Otra cosa será si después de la adhesión, al igual que después de la reciente ampliación de la UE, los españoles perciben algún coste económico o peso político relacionado con dicha adhesión. Por ello, no es de extrañar que aquellos que apoyan el ingreso de Turquía en la UE representen el doble de aquellos que se oponen a dicho ingreso.

CUADRO 2

*Acuerdo con que Turquía acceda a la Unión Europea (2005-2006)*

	Porcentaje
Muy en desacuerdo	5,2
En desacuerdo	12,6
No está seguro/a	21,0
De acuerdo	32,4
Muy de acuerdo	3,4
Total	74,5
Ns/Nc	25,5
Total	100,0

Nota: se han integrado las encuestas de 2005 y 2006.

FUENTE: ASEP.

## Impacto de la Unión Europea sobre los españoles

El análisis del proceso de integración europea se ha centrado en los últimos lustros en la explicación de dicho proceso. Este diagnóstico se aplica incluso al análisis de la opinión pública. Se examinaban y se intentaban explicar las actitudes ante la integración europea para explicar y predecir el ritmo de la integración. Se ha prestado, en cambio, muy poca atención al impacto social de la integración europea. Hoy en día la UE es un gran mercado de capitales, bienes, servicios y trabajo; es también un espacio de ciudadanía compartida, que se manifiesta de manera más tan-

gible en la eliminación de controles fronterizos para los ciudadanos que transitan por el espacio Schengen; es, finalmente, un conjunto de instituciones políticas con poder creciente. El reto para la investigación sociológica venidera es examinar los procesos de europeización y creación de una sociedad europea asociados con estas transformaciones. En esta última sección del capítulo abordo de manera esquemática algunas de estas consecuencias de la unificación europea.

Durante décadas, se pudo decir con justificación que las instituciones europeas tenían un impacto limitado sobre las vidas de los ciudadanos europeos. Ya no se puede decir lo mismo. Sin embargo, la ejecución de la mayoría de las políticas europeas por burocracias estatales y subestatales hace que muchos ciudadanos no las perciban como europeas. Cabe preguntarse en qué medida están cambiando estas percepciones. El cuadro 3 muestra que sólo un 40% de los ciudadanos españoles percibe que la UE influya sobre su vida. Este 40% está dividido de manera simétrica entre los que perciben que ésta influye de manera positiva y aquellos que, al contrario, perciben un influjo negativo.

CUADRO 3  
*Percepción del impacto de la Unión Europea sobre el/la entrevistado/a  
(2005-2006)*

Ha tenido alguna experiencia por la UE		
	Frecuencia	Porcentaje válido
Sí, muy negativa	50	2,2
Sí, negativa	226	10,1
Sí, ni positiva ni negativa	321	14,4
Sí, positiva	257	11,6
Sí, muy positiva	29	1,3
No	1.342	60,3
Total	2.224	100,0
Ns/Nc	187	
Total	2.411	

FUENTE: ASEP.

Las experiencias que los españoles identifican con la UE son variadas, pero destacan las siguientes: los efectos del euro, la política agraria co-



mún, los fondos de ayuda de la Unión («arreglos de carreteras»), y el programa Erasmus («Becas y cursos financiados»). Éstas son, posiblemente, las políticas que más visibilidad han dado a la UE, junto con la eliminación de controles de pasaportes, en los países que la conforman. La Unión, tal como la perciben los españoles es, pues, una promesa de modernización y prestigio, pero también una realidad de carreteras, ayudas, intercambios de estudiantes, moneda única, subsidios agrícolas y libertad de movimientos. Las experiencias relacionadas con el euro son las que se perciben de modo más negativo. Las otras experiencias frecuentemente mencionadas tienden a ser percibidas de manera positiva. El hecho de que el euro y su manifestación en forma de subida de precios se perciba de modo negativo explica quizá la caída en el apoyo a la UE en el período 2002-2006 descrita más arriba. En este sentido hay que cualificar quizá la euforia que se desató tras su adopción. Si bien ésta fue un éxito desde un punto de vista técnico y, posiblemente, lo está siendo a escala de determinadas magnitudes macroeconómicas (véase Fishman y Messina, 2006), lo cierto es que cada vez hay más políticos que se hacen eco de la insatisfacción que ha provocado entre los ciudadanos la percibida subida de precios posterior a su adopción. Desde los alemanes que lo llaman «T» euro («caro») a los españoles que lo asocian a experiencias negativas, pasando por Berlusconi y algunos de sus ministros amenazando con que Italia se salga del euro, son muchos europeos los que expresan o manipulan dicha insatisfacción.

Entre las representaciones sociales más difundidas sobre la UE en España y en la Unión en su conjunto está la de la abolición de los controles para el movimiento de personas. En teoría, esta abolición, junto a programas de intercambio como Erasmus, debería contribuir, junto a la mejora del nivel de vida, a un aumento del número de personas que viajan a otros países de la Unión. Los datos de encuesta confirman esta predicción de manera clara. Desde 1991, el porcentaje de españoles que dice no haber viajado nunca fuera de España ha disminuido en casi veinte puntos porcentuales. Mientras que, en 1986, la mayoría de los españoles decía no haber viajado nunca fuera de España, el porcentaje correspondiente se redujo hasta algo más del 38% en el año 2005. Éste es posiblemente uno de los cambios más espectaculares que se han producido en la relación de los españoles con el exterior en los últimos veinte años.

Si bien en la propensión a viajar fuera de España influyen factores sólo indirectamente asociados con la pertenencia a la UE (por ejem-

CUADRO 4

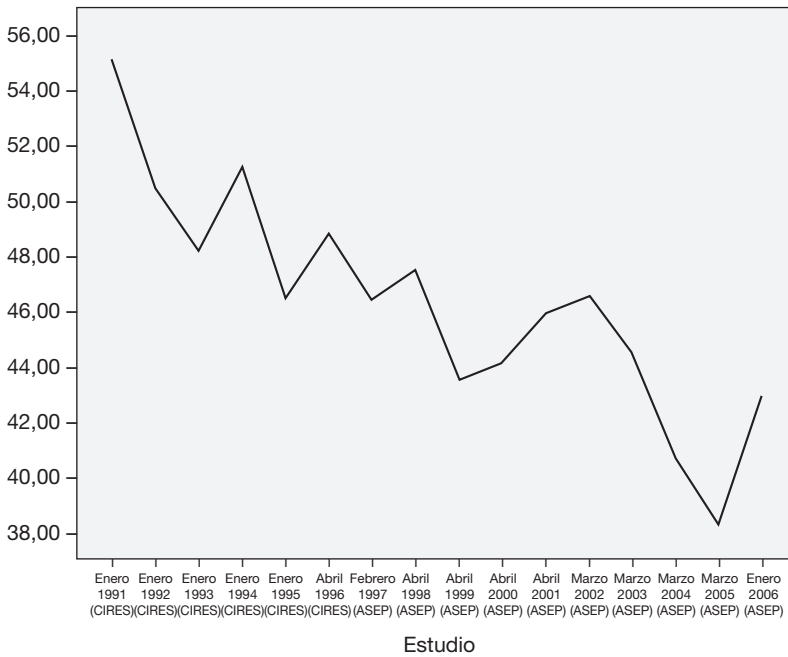
*Temas mencionados por los entrevistados en relación con el impacto de la Unión Europea en sus vidas (2005-2006), según la percepción del carácter positivo o negativo de dicho impacto*

Experiencia a causa de la Unión Europea		Experiencias relacionadas con la UE			Total
		Negativas	Ni positivas ni negativas	Positivas	
El euro	Recuento	119	20	41	180
	%	46,1	20,8	17,7	30,7
Subida de precios, inflación	Recuento	78	10	17	105
	%	30,2	10,4	7,3	17,9
Becas y cursos financiados	Recuento	1	6	25	32
	%	0,4	6,3	10,8	5,5
Ayudas, subsidios agrarios	Recuento	9	15	32	56
	%	3,5	15,6	13,8	9,6
Atentado del 11-M	Recuento	10	5	6	21
	%	3,9	5,2	2,6	3,6
Guerra de Irak	Recuento	7	11	4	22
	%	2,7	11,5	1,7	3,8
Mejor trato	Recuento	3	6	13	22
	%	1,2	6,3	5,6	3,8
Los inmigrantes	Recuento	10	5	3	18
	%	3,9	5,2	1,3	3,1
Arreglo de carreteras	Recuento	0	15	34	49
	%	0,0	15,6	14,7	8,4
Otras experiencias negativas	Recuento	19	0	3	22
	%	7,4	0,0	1,3	3,8
Otras experiencias positivas	Recuento	2	3	54	59
	%	0,8	3,1	23,3	10,1
Total	Recuento	258	96	232	586
	%	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: ASEP.

GRÁFICO 10

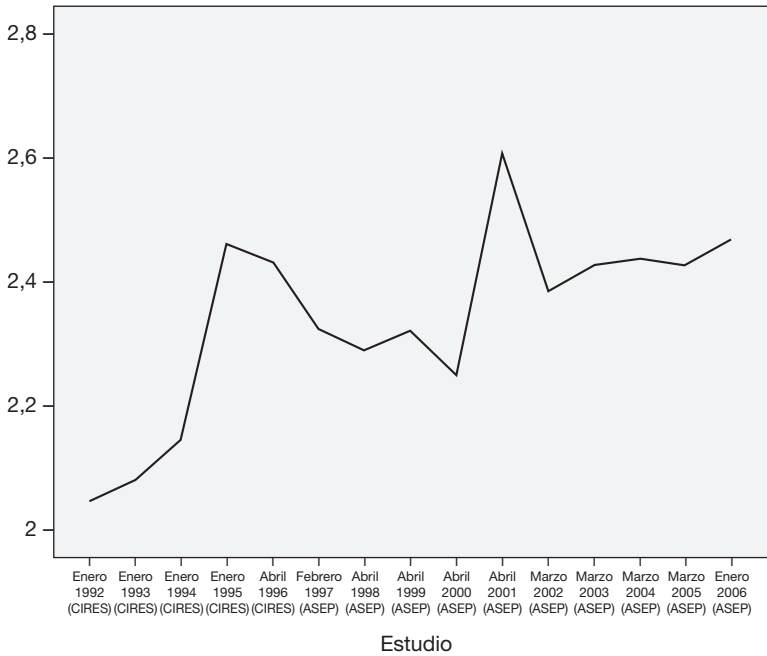
Porcentaje de personas que no han viajado nunca fuera de España (1991-2006)



FUENTE: CIRES, ASEP.

plo, el aumento del nivel de vida), el deseo de trabajar en otro país está esencialmente relacionado con la abolición de barreras a la movilidad de trabajadores en la UE. Es de sobra conocida la poca disposición de los europeos ricos a cambiar de lugar de residencia, sobre todo cuando se les compara con los estadounidenses (aunque estos últimos han dejado de moverse con tanta frecuencia en los últimos años). Los españoles no constituyen una excepción a esta pauta. Una vez que España alcanzó un nivel determinado de desarrollo y que disminuyó la demanda de mano de obra española en otros países de la UE, España dejó de exportar trabajadores de forma masiva. No obstante, la liberalización de la política económica, el desempleo de trabajadores con elevada cualificación y la eliminación gradual de barreras a la movilidad de trabajadores parece empezar a animar a algunos españoles a probar suerte en

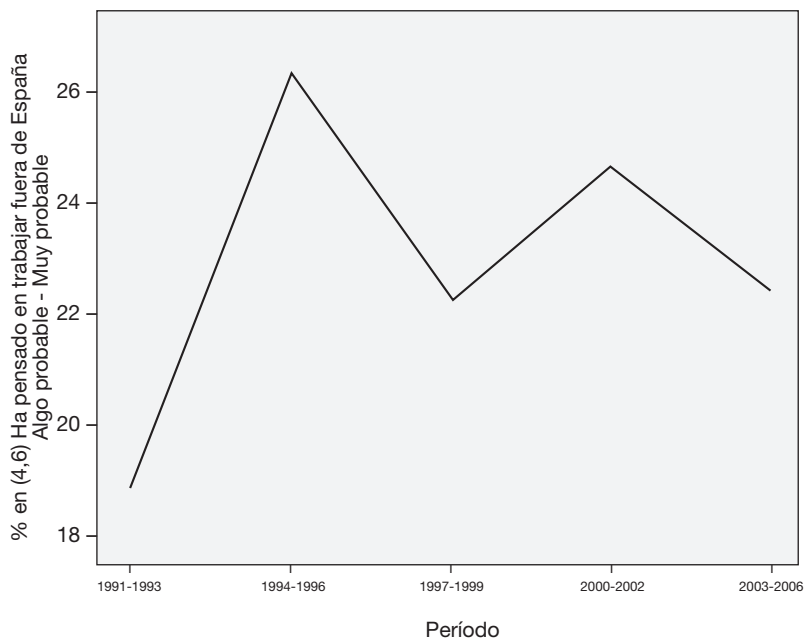
GRÁFICO 11  
*Actitud ante la posibilidad de trabajar en otro país  
entre jóvenes menores de 30 años (1992-2006)*



Nota: promedio estimado a partir de respuestas a una escala de 1 a 6, donde 1 significa «nada probable» y 6 «muy probable».  
 FUENTE: CIRES; ASEP.

otros países de la Unión. El gráfico 11 siguiente examina en qué medida los jóvenes ven probable trabajar fuera de España en un futuro más o menos próximo. Lo primero que cabe destacar es que los españoles menores de 30 años no contemplan generalmente trabajar fuera de España. En ningún año desde 1992 el promedio supera el valor de 2,6 situado entre las categorías «muy poco probable» y «poco probable». Sin embargo, se observa un ligero aumento en el tiempo de dichas expectativas. Así, pasamos de un promedio cercano a la categoría «muy poco probable» en los primeros noventa a un promedio cada vez más próximo a la categoría «poco probable». No se trata de un cambio espectacular, sobre todo dada la magnitud de los cambios institucionales

GRÁFICO 11 (Continuación)



FUENTE: CIRES; ASEP.

efectuados para facilitar dicha movilidad geográfica, pero sí de un cambio continuo y monotónico.

## Conclusiones

Decir que la opinión pública española ha sido mayoritariamente favorable a la Unión Europea desde mucho antes de la adhesión y hasta la fecha actual no es novedoso. Sí lo es, sin embargo, mostrar los límites de la estabilidad en dicho apoyo e indagar sobre sus fundamentos. El análisis de este capítulo muestra que en España las actitudes ante la UE fluctúan debido a factores a los que son sensibles todos sus estados miembros y a factores propios a la situación de España. El hecho de

que el grado de apoyo a la UE aumente y descienda de forma simultánea con el resto de los países miembros muestra hasta qué punto se ha desarrollado ya un espacio europeo de comunicación y movilización política. También constituye una novedad mostrar empíricamente que el apoyo generalizado a la UE en España descansa sobre una serie de aspiraciones, bienestar económico y prestigio, combinadas con una realidad que permite ligar Unión Europea y cumplimiento de dichas aspiraciones, y no sobre un conocimiento medianamente profundo de la UE o sobre un acuerdo con los principios económicos sobre los que ésta descansa. Para los españoles es, por tanto, perfectamente compatible valorar la UE favorablemente y estar a favor del proteccionismo económico. El apoyo de los españoles al proceso de integración europea descansa fundamentalmente, por tanto, sobre un cálculo racional de tipo económico que economiza respecto a la información utilizada. Mientras continúe reduciéndose la diferencia en niveles de vida entre España y el resto de la UE —y, de manera secundaria, aumentando la visibilidad de líderes españoles en la UE— los españoles seguirán valorándola positivamente y apoyando el aumento de poder de sus instituciones. Al mismo tiempo, el apoyo a la UE fluctuará, igual que lo ha hecho en estos últimos veinte años, en función de las fluctuaciones de la economía. La crisis de empleo de comienzos de los noventa y el encarecimiento de precios que siguió a la introducción del euro coincidieron con descensos en el apoyo a la UE, mientras que la recuperación económica de la segunda mitad de los noventa se tradujo en un aumento del apoyo. Pero si llegase a desaparecer la correlación entre integración europea y aumento del bienestar económico es probable que el apoyo a la UE en España se esfumara rápidamente. Los riesgos a largo plazo de la economía de cálculo que utilizan los españoles son grandes, sin embargo. Al descontar, como lo hacen, las consecuencias que tienen para la economía española y para el prestigio de España decisiones concretas en el camino hacia la unidad europea, los españoles pueden contribuir a crear las condiciones que impidan la realización de sus aspiraciones económicas y de estatus. La racionalidad aparente de los españoles, consistente en economizar en el gasto de energía para obtener información respecto a la UE y en no diferenciar por tanto entre apoyo a la integración europea y apoyo a tipos concretos de integración, contiene por tanto un elemento de irracionalidad a largo plazo no desdenable.

Los medios de comunicación y, a través de ellos, las élites mediáticas y políticas, tienen un papel central en la construcción de la realidad sobre la que se apoyan las correlaciones que establece la gente entre UE y cumplimiento de expectativas y son por tanto responsables de cómo evalúan los españoles el proceso de integración europea. En un contexto de poca información y donde aún son minoría quienes afirman verse influidos por la UE, los medios y las élites tienen un papel significativo en la construcción social del impacto que tiene la Unión sobre las vidas de los ciudadanos españoles. Este capítulo ha demostrado, efectivamente, que el ciudadano español es capaz de captar, aun sin leer mucha prensa, el clima mediático relacionado con la UE. La falta de debate en el espacio público español sobre las virtudes y defectos de distintos modelos de integración y la reducción de la discusión pública a la distinción maniquea entre estar «a favor» o «en contra» de Europa puede estar contribuyendo a la irracionalidad a largo plazo de los españoles apuntada en el párrafo anterior.

Finalmente, la aportación más original de este capítulo es el análisis del impacto de la UE sobre el comportamiento de los españoles. La Unión es en parte responsable del aumento espectacular de la proporción de individuos que viajan más allá de las fronteras estatales. Más importante aún es el descubrimiento de que las generaciones jóvenes españolas contemplan cada vez con mayor frecuencia la posibilidad de trabajar fuera de España. Si bien no es descartable que la precariedad del empleo y los bajos sueldos sean los grandes responsables de esta evolución, la serie temporal no parece abonar dicha tesis, pues observamos que el aumento observado es continuado en lugar de seguir la evolución de la economía y sus ciclos.

## Notas

1. Dado que este número ha aumentado con los años, el índice utilizado en el gráfico 2 divide el número de estados correctamente señalados por el número total de estados miembros en la UE.

2. La metodología seguida para la selección de lugares y personas está descrita en el apartado metodológico de *Framing Europe* (2003). Baste decir, sin embargo, que la selección de ciudades tuvo como objeto representar la realidad

socioeconómica e identitaria de España y que se utilizaron fuentes estadísticas para determinar dicha representatividad. En cuanto a los entrevistados, fueron seleccionados por métodos aleatorios y con el objeto de representar a personas de distinta edad y con distinto nivel de estudios. A la hora de formular conclusiones, sólo se tomaron en cuenta diferencias realmente importantes entre las frecuencias de utilización de un determinado marco cognitivo en los distintos países del estudio (España, Alemania, Reino Unido). En el caso de España, las conclusiones están contrastadas con datos de encuesta. Finalmente, las conclusiones de la comparación entre los tres países del estudio se contrastaron mediante modelos estadísticos a partir de datos del Eurobarómetro.

## Bibliografía

- Álvarez-Miranda, B. (1996), *El sur de Europa y la adhesión a la Comunidad: los debates políticos*, CIS, Madrid.
- Beneyto, J. M. (1999), *Tragedia y razón*, Taurus, Madrid.
- Dalton, R. y R. Duval (1986), «The Political Environment and Foreign Policy Opinions: British Attitudes Toward European Integration, 1972-1979», *British Journal of Political Science*, n.º 6, pp. 113-134.
- Díez Medrano, J. (1995), *La opinión pública y la integración europea: 1994*, CIS, Madrid.
- (2003), *Framing Europe: Attitudes to European Integration in Germany, Spain, and the United Kingdom*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Díez Medrano, J. y P. Gutiérrez (2001), «Nested Identities: National and European Identity in Spain», *Ethnic and Racial Studies*, vol. 24, n.º 5, pp. 753-778.
- Díez Medrano, J. y J. Reynolds (2004), «Case Report: Spain. Final Case Report of Political Claims Analysis», en Ruud Koopmans, coord., *The Transformation of Political Mobilisation and Communication in European Public Spheres*, European Commission, 5<sup>th</sup> Framework Program of the European Commission, Contract Number HPSE-CT2000-00046.
- Fishman, R. y R. Messina (2006), *The Year of the Euro*, Notre Dame University Press, South Bend, IN.
- Hogg, M. A. y D. Abrams (1988), *Social Identification*, Routledge, Londres.
- Janssen, J. I. H. (1991), «Postmaterialism, Cognitive Mobilization and Support for European Integration», *British Journal of Political Science*, n.º 21, p. 443.
- Rosamond, B. (2000), *Theorizing the New Europe*, Palgrave, Londres.
- Sinnott, R. (1995), «Bringing Public Opinion Back In», en O. Niedermayer y



- R. Sinnott, eds., *Public Opinion and Internationalized Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 11-33.
- Tverski, A. y D. Kahneman (1981), «The Framing of Decisions and the Psychology of Choice», *Science*, n.º 221, pp. 453-458.
- Wessels, B. (1995), «Support for Integration: Elite or Mass-Driven», en O. Niedermayer y R. Sinnott, eds., *Public Opinion and Internationalized Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 137-163.



---

TERCERA PARTE

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE LA UNIÓN EUROPEA



---

## 8. España y la Política Agrícola Común (PAC)

*Ricard Ramon i Sumoy<sup>1</sup>*

### Introducción

La Política Agrícola Común (PAC) ha sido durante muchos años la principal política comunitaria: no sólo es la más antigua, sino también la más integrada y, quizá, la más polémica de las políticas de la Unión. A pesar de las múltiples reformas, el capítulo agrícola continúa siendo el principal gasto del presupuesto comunitario (más del 40% del mismo), y los mercados agrícolas continúan siendo supervisados por las instituciones de la Unión. Sin embargo, en los últimos años la PAC está experimentando un importante proceso de transformación que está modificando radicalmente sus fundamentos.

Hablar de «europeización» en una política como la PAC exige distinguir entre tres dimensiones del propio concepto: la dimensión institucional ascendente (es decir, el papel de nuestro país en la evolución de la propia política), la dimensión sustantiva (los impactos sustantivos de la política en nuestra estructura productiva) y la europeización del proceso político doméstico. Con el objetivo de hacernos una imagen completa de los impactos de la PAC en España, este capítulo aborda el problema desde las tres dimensiones, haciendo especial hincapié en las últimas modificaciones experimentadas por la política y los retos planteados a nuestra agricultura y nuestro mundo rural.

En la primer parte de este capítulo se expone la evolución de la propia política a lo largo de estos veinte años de adhesión y se destaca el papel que España ha ejercido en las diferentes reformas de la PAC (dimensión institucional ascendente). En la segunda parte, siguiendo un análisis eminentemente económico, se examina los principales impactos que la

PAC ha ejercido en nuestra estructura productiva (dimensión sustantiva). En una política tan comunitarizada como la PAC, donde toda la organización de los mercados ha estado tradicionalmente establecida a escala europea, los impactos de la integración de España en la CEE son fácilmente identificables. Finalmente, en la tercera parte se abordará la dimensión institucional interna de la política agraria en España, intentando descifrar hasta qué punto el proceso de europeización ha modificado las relaciones entre los actores políticos domésticos (europeización del proceso político doméstico). En concreto, este análisis se centrará en la interrelación entre el proceso de europeización y la construcción del Estado de las Autonomías.

### España en una PAC en constante evolución: de la sobreproducción a la crisis de legitimidad

La PAC fue creada en 1958 con la voluntad de garantizar el abastecimiento de alimentos en una Europa que, surgida de las ruinas de la Segunda Guerra Mundial, sentaba las bases del llamado Estado de bienestar. La PAC originaria era básicamente una política de intervención en los mercados agrícolas: la protección arancelaria (basada en cuotas a la importación y elevados aranceles) se combinaba con el establecimiento de unos elevados precios de intervención (que impedían las caídas de precios en el mercado común) y con las ayudas a la exportación (para compensar la diferencia entre los precios internos y los precios internacionales).

El enorme dirigismo de los mercados agrarios, en un contexto enormemente proteccionista, no tardaría en provocar la producción de excedentes, así como tensiones en el recién creado presupuesto comunitario. A medianos de los años setenta, las divergencias entre Francia y el Reino Unido sobre el funcionamiento de la PAC y la organización del conjunto del presupuesto comunitario originarían un choque ideológico que hoy, tres décadas después y con más del doble de estados miembros, todavía no ha sido resuelto. La confrontación entre la Francia agrarista, dispuesta a luchar por la adecuada protección de sus agricultores, y el Reino Unido, liberal y reacio a contribuir al presupuesto común (y a financiar una PAC que rechaza), centraría la política europea de principios

de los ochenta, del mismo modo que ha centrado el debate de las últimas perspectivas financieras (2007-2013).

### *De las negociaciones de adhesión a la reforma MacSharry*

El capítulo agrícola fue, como era previsible, el principal en las largas negociaciones de adhesión que, a partir de 1979, el gobierno español llevaría a cabo con los futuros socios. Es importante recordar que, según los estudios que la Comisión Europea elaboró en su momento, la adhesión de España suponía «un aumento del 30% de la superficie agrícola comunitaria, del 31% de su población activa y del 31% de sus explotaciones; además las exportaciones agrícolas españolas representaban cerca del 23% del total de las exportaciones del país» (Bassols, 1995). Los agricultores del sur de Francia, preocupados por la futura competencia de productos mediterráneos procedentes de España, se convertirían en el principal *lobby* contrario a la adhesión y forzarían al gobierno francés a endurecer las condiciones con las que España entraría al «mercado común».

Tal y como se estableció en el Consejo Europeo de Stuttgart (1983), la entrada de España y Portugal quedó vinculada al incremento del presupuesto agrícola (solicitado por Francia) y a la resolución de la cuestión británica (el desequilibrio entre su contribución al presupuesto y la recepción de fondos). Como suele suceder con todas las ampliaciones, el acuerdo interno entre los socios sería la clave que daría luz verde a la ampliación. El Consejo Europeo de Fontainebleau (25 y 26 de junio de 1984) desbloqueó la cuestión británica mediante la concesión del mecanismo corrector (el llamado «cheque británico» todavía hoy vigente), acuerdo que solucionaría temporalmente las tensiones presupuestarias y abriría la puerta a la ampliación ibérica.

Las resistencias francesas en la negociación del capítulo agrícola forzarían a los negociadores españoles a aceptar importantes limitaciones en el competitivo sector español de frutas y hortalizas. Para este sector, España aceptó un período transitorio en dos fases: una fase de cuatro años de *stand still* (en la que España quedaba excluida de lo sustancial de la OCM de frutas y hortalizas) más el período transitorio propiamente dicho de seis años de duración (a lo largo del cual se realizaría la aproximación de precios y se alcanzaría el libre comercio). A cambio, la CEE

aceptó restricciones temporales a la importación de lácteos, carne de vacuno y trigo blando panificable. Paralelamente, España tuvo que aceptar importantes límites cuantitativos en sectores como el aceite o el vino, con fuerte capacidad productiva española (Badosa, 2005).

La PAC que encontraría España en 1986 ya no era la de los orígenes, pues había iniciado un camino de no retorno hacia los controles de producción: en 1984 se había aprobado la creación de las cuotas lácteas (que tantos problemas provocarían para España) para controlar una producción que se había descontrolado; al mismo tiempo, no tardaría en extenderse el uso de estabilizadores presupuestarios en la mayoría de las producciones (con el objetivo de penalizar los excesos productivos).

Todavía en aplicación de los períodos transitorios, España ya participó en las negociaciones de la primera gran reforma de la PAC: la «reforma MacSharry» que, aprobada paralelamente con las negociaciones de la «Ronda Uruguay» del GATT, fue el primer movimiento de integración de la agricultura europea en la nueva dinámica económica global. En la «reforma MacSharry», aprobada en 1992, por primera vez se redujeron drásticamente los precios de intervención de los cereales, la leche y la carne de vacuno aproximándolos a los precios internacionales. A cambio se crearon los «pagos directos» a los agricultores, vinculados, bien a la superficie (modulados con unos rendimientos medios), bien al número de cabezas de ganado. En el seno del Consejo de Ministros, España, junto con Portugal, Italia y Grecia, recibió positivamente la creación de los nuevos «pagos directos», ante el rechazo del Reino Unido, los Países Bajos y Dinamarca (Webber, 1998).

### *La Agenda 2000: los nuevos parámetros del debate*

El proceso iniciado con la «reforma MacSharry» sería completado siete años después con la reforma que, en el marco de la «Agenda 2000», pretendía adaptar la PAC a la futura ampliación hacia el centro y el este de Europa. Estrechamente vinculada a las negociaciones para las perspectivas financieras 2000-2006, la reforma de la PAC de 1999, liderada por el comisario de agricultura Franz Fischler, propició la emergencia de nuevos debates e ideas que, a largo plazo, cambiarían el rumbo de la PAC.



### a) El paradigma de la multifuncionalidad

A finales de los noventa, en un contexto de creciente sensibilidad social en relación con el medio ambiente, la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos (no olvidemos el enorme impacto del escándalo de las «vacas locas»), así como de preocupación de los poderes públicos por un desarrollo territorial equilibrado, desembarca finalmente en Europa el llamado «paradigma de la multifuncionalidad». Este nuevo paradigma, promovido por algunos organismos internacionales (FAO, UNCTAD, OCDE), reconoce que la agricultura, sin abandonar la función tradicional de producción de alimentos, debe cumplir otras funciones sociales que el mercado no recompensa. La agricultura proporciona externalidades positivas, pues es suministradora de bienes y de servicios de interés público en lo que respecta a la conservación del medio ambiente y de la biodiversidad, la ordenación del territorio, la seguridad alimentaria, la salud pública, el desarrollo de las comunidades rurales así como la preservación del empleo en el campo (Massot, 2000). Este paradigma fue inicialmente asumido por la UE por razones externas, como una simple «coartada ideológica» para defender la PAC en las negociaciones comerciales de la OMC (Massot, 2000; Fouilleux, 2004), y se acabaría convirtiendo en la justificación teórica (más que práctica) de un proceso reformador interesado en superar los planteamientos productivistas sin renunciar a la preservación del llamado modelo europeo de agricultura.

### b) La reemergencia de las tensiones presupuestarias

Paralelamente, en los debates de la Agenda 2000 reemergieron las discusiones presupuestarias alrededor de la PAC: por primera vez en la historia de la CEE/UE, no era el Reino Unido, sino Alemania el Estado que planteaba dificultades al incremento del presupuesto comunitario. Con el fin de conseguir una reducción del gasto agrícola, el nuevo gobierno alemán planteó, por primera vez, la cofinanciación de las ayudas directas de la PAC. Finlandia, Dinamarca, Suecia, Italia, el Reino Unido y los Países Bajos apoyaron la propuesta alemana. Portugal, Grecia y España se alinearían con Francia en contra. Los nuevos debates presupuestarios de la Agenda 2000 confirmaron a España como el principal aliado de Francia en defensa del modelo existente de PAC.

La Agenda 2000 supuso un enorme avance en las ideas (por primera vez se habló de multifuncionalidad, cofinanciación, degresividad o modulación). Sin embargo, acabó resultando una continuación del proceso iniciado con la reforma MacSharry: disminución de los precios de intervención de los productos continentales, compensada por el incremento de los pagos directos a los agricultores. Pese a introducir algunos elementos novedosos, ligados a la defensa de una *agricultura multifuncional*, el Acuerdo de Berlín de 1999 se explica básicamente en términos presupuestarios y consagra, una vez más, el triunfo del productivismo puro y duro (Massot, 2000).

El elemento práctico más destacable de la reforma de 1999 sería la institucionalización y potenciación del llamado «segundo pilar» de la PAC: la antigua política de «estructuras agrarias» se transformaba en política de «desarrollo rural». El segundo pilar de la PAC concentraba todas las medidas cofinanciadas. Éstas se dirigían no sólo a mejorar la competitividad de las explotaciones, sino también a garantizar la compatibilidad de la actividad agrícola con el medio ambiente (mediante las llamadas medidas «agroambientales») y con el desarrollo territorial (a través de las indemnizaciones compensatorias que reciben los agricultores las «zonas desfavorecidas»), así como las nuevas iniciativas destinadas a promover la diversificación de la actividad económica en las zonas rurales (como la Iniciativa LEADER). La introducción de unos tímidos porcentajes de «modulación voluntaria» (la posibilidad que se ofrecería a los estados de transferir recursos de las ayudas directas a desarrollo rural), sería el primer paso hacia una nueva PAC más «nacional» y, ciertamente, menos «europea».

### *La reforma Fishler (2003-2004): la crisis de legitimidad*

El compromiso de la Agenda 2000 incorporó el mandato de la Comisión de presentar, durante 2002, varios informes sobre el funcionamiento de las principales OCM, acompañados, si fuera necesario, de las propuestas sobre nuevas reformas sectoriales. Lo que a mediados de 2002 tenía que ser, según la Comisión, una «revisión a medio plazo» de los compromisos de la Agenda 2000, acabaría siendo, medio año después, «una perspectiva política a largo plazo para una agricultura sostenible». Finalmente, en junio de 2003 la revisión acabaría convirtiéndose en la reforma de

la PAC más profunda de la historia, y en la apertura de un proceso de cambio radical de modelo de política agrícola.

La perspectiva de dar un nuevo empuje a la Ronda del Milenio o Ronda de Doha, así como el escenario de la ampliación de la UE, llevaron a la Comisión a reformular por completo el contenido de la PAC, planteando la transformación de las ayudas directas en ayudas desvinculadas de la producción. La desconexión de las ayudas respecto a la producción (los llamados «pagos desacoplados» o «pago único») era la solución idónea para compatibilizar los pagos de la PAC con la normativa de la OMC relativa a «apoyo interno» gracias al llamado *box shifting*. Con la desvinculación de los pagos, las ayudas directas de la UE dejan la «caja azul» y pasan a formar parte de la «caja verde» (ayudas aceptadas por la OMC, por no interferir en los mercados internacionales). El criterio planteado por la Comisión para establecer los nuevos pagos desvinculados era una referencia histórica basada en la media de las ayudas directas recibidas entre el año 2000 y el 2002.

El Reino Unido y los estados nórdicos apoyaron desde el primer momento las propuestas de la Comisión. Ante los temores de que el pago desconectado generase el abandono de las tierras de bajos rendimientos, Francia y España lideraron en el Consejo de Ministros el grupo de estados opuestos a las propuestas reformadoras del comisario Fishler. La posición conservadora de España se fundamentaba en la incertidumbre que el pago desconectado generaría en la producción cerealística del centro del país, y en las producciones de bovino y ovino de carne. Los propios estudios de impacto de la Comisión Europea confirmaban esas previsiones.

A diferencia de las reformas anteriores, en la «revisión a medio plazo» la Comisión ya había abandonado los planteamientos productivistas y el objetivo real (ante la perspectiva de una apertura comercial a los socios de la OMC, y una hipotética reducción de las ayudas a la exportación) era desalentar la producción. Para desincentivar la producción, nada mejor que otorgar a los agricultores unos pagos fijos e independientes de los volúmenes y las producciones. El único requisito para cobrar el nuevo pago único sería el cumplimiento de determinadas normas medioambientales, de salud pública y de bienestar de los animales, así como la exigencia de mantener las tierras en buenas condiciones agronómicas (la llamada ecocondicionalidad).

Las negociaciones en el seno del Consejo de Ministros de Agricultura llevarían a la Comisión a pactar con éstos una fórmula transac-

cional basada en la llamada «desconexión parcial»: se aprobaba la desconexión de las ayudas propuesta por la Comisión, pero los estados tendrían la libertad de mantener algunos porcentajes de las ayudas vinculados a la producción. Si bien el acuerdo final de los ministros mantuvo el criterio de las referencias históricas (la media de las ayudas recibidas entre 2000 y 2002), se introdujo la posibilidad de «regionalizar» las ayudas y establecer una ayuda por hectárea homogénea en un territorio determinado.<sup>2</sup>

En el Consejo de Ministros, España aceptó la fórmula de la desconexión parcial (sólo Portugal votó en contra). A cambio, la Comisión accedió a resolver algunos problemas estructurales y muy localizados de la producción española. Se encontraría una fórmula satisfactoria para las producciones de arroz al tiempo que se creaba el nuevo pago directo para los productores de frutos secos. La reforma Fishler de 2003 también incorporó una «modulación obligatoria» (transferencia de recursos de las ayudas directas al «segundo pilar») que, a partir de 2006, quedó fijada en el 5% de los pagos directos.

El proceso reformador continuó en el año 2004 con las reformas sectoriales del aceite de oliva, del tabaco y del algodón. En esta reforma, España no consiguió evitar el descenso del apoyo europeo al sector del tabaco, situación que generará en los próximos años problemas de reconversión en algunas zonas de Extremadura. Al mismo tiempo, el algodón y el aceite de oliva se integraron en el nuevo régimen de pagos desconectados.

En esta nueva etapa «renacionalizadora», España ha optado por un modelo conservador que intenta mantener el máximo posible de las producciones dentro del modelo anterior de conexión entre pago y producción.<sup>3</sup> En diciembre de 2003, después de un debate sobre la posibilidad de aplicar el nuevo pago único desde un planteamiento regionalizado, la Ley de medidas de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado de 2004 estableció una aplicación de carácter estatal. El gobierno elegido en marzo de 2004 ratificó la decisión y consensuó el modelo con las comunidades autónomas.

Con la nueva comisaria europea, Mariann Fisher Böel, el proceso de reformas sectoriales, de fuerte impacto en la agricultura española, continúa vivo: en noviembre de 2005 se reformó la OCM del azúcar (con un impacto notable en las producciones de remolacha de Castilla y León), y durante 2006 se empezó a discutir la reforma de la OCM del

vino y de la OCM de frutas y hortalizas. También se prevé la propuesta de simplificación del conjunto de la PAC en una única OCM.

El impacto institucional más relevante de este proceso reformador es el incremento de la autonomía del Estado miembro en lo que se refiere a la capacidad decisoria, equivalente a una renacionalización. Así, cada Estado miembro tiene libertad en la determinación de los porcentajes exactos de los pagos que continuarán vinculados a la producción, dentro de los parámetros consensuados en el Consejo de Ministros. Además, como se ha expuesto, la reforma también otorga al Estado miembro autonomía en lo que se refiere al modelo de implementación del «pago único» (bien sea adoptando el modelo de «referencias históricas», bien «regionalizando» los pagos).

Este proceso tiene dos consecuencias escala directa: en primer lugar, facilita la consecución de los acuerdos a escala europea (pues la decisión europea tiende a ser difusa y abierta a múltiples implementaciones distintas), con lo cual acelera un proceso de transformación de la propia PAC. La lógica *one-size-fits-all*, imperante hasta el momento, había dificultado enormemente los procesos reformadores, forzando la adopción del mínimo común denominador en el seno del Consejo de Ministros. En segundo lugar, la renacionalización del *decision-making* también tiene efectos internos, dado que refuerza la capacidad de los gobiernos de los estados miembros en tanto que agentes responsables de dirimir entre intereses territoriales opuestos. En el caso español, este proceso es especialmente relevante, dada la heterogeneidad de nuestra agricultura y la estructura del Estado de las Autonomías. La implementación del pago único en el sector del aceite de oliva manifestó claramente esta nueva lógica: la mayoría de comunidades autónomas productoras de aceite de oliva (con olivares de bajo rendimiento) preferían una fórmula de desconexión muy inferior a la que interesaba a las explotaciones de alta productividad de Andalucía, donde se localiza el 80% de la producción.

La introducción del «pago desconectado» plantea una cuestión muy importante a largo plazo: la propia deslegitimación de los pagos. ¿Se pueden justificar ante la ciudadanía unos pagos que, en lugar de depender de una producción o una superficie, se reciben porque entre el año 2000 y 2002 el propietario de la finca recibió pagos directos? Además, en una sociedad crecientemente sensibilizada por el respeto al medio ambiente, es difícil justificar un pago a través de la ecocondicionalidad (si las normas son de obligado cumplimiento, ¿es legítimo pagar para que

alguien las cumpla?). Esta «crisis de legitimidad» de la PAC ante la ciudadanía europea se verá acrecentada en los próximos años si prosperan las nuevas iniciativas de la Comisión para aumentar la transparencia y divulgar la identidad de los beneficiarios de los fondos comunitarios.<sup>4</sup>

### *Perspectivas financieras (2007-2013)*

El debate de las perspectivas financieras para 2007-2013 llevado a cabo bajo las presidencias luxemburguesa y británica a lo largo de 2005 confirmó las incertidumbres al respecto del futuro de la PAC. La propuesta de la Comisión Europea de eliminar el cheque británico y establecer un mecanismo corrector generalizado ha sido el catalizador que ha vuelto a poner a la PAC en el centro de los debates presupuestarios. Como Mittelelland y Thatcher a principios de los ochenta, el debate financiero fue protagonizado por Chirac y Blair, siendo la conclusión más que diáfana: el Reino Unido sólo renunciará a su cheque si se revisa a fondo el impacto financiero de la PAC.

El Consejo Europeo de Bruselas, de diciembre de 2002, con el objetivo de garantizar un marco presupuestario estable que permitiera la adhesión de los diez nuevos Estados miembros, aprobó la congelación de los gastos de la «rúbrica 1 A» de la PAC (las medidas de mercado) de 2006 hasta el 2013. Este acuerdo, gestado por Francia y Alemania, debía servir para posponer todo debate sobre la financiación de la PAC al período de programación posterior al 2013.

Sin embargo, la batalla sobre los fondos regionales y el cheque británico acabaría teniendo un impacto significativo en la financiación y el futuro de la PAC.

En primer lugar, la voluntad de un grupo de estados miembros de limitar el presupuesto comunitario lo más próximo al 1% PIB de la UE no ha conllevado recortes en las medidas de mercado de la PAC dado que, como se ha dicho, existía un acuerdo previo al respecto. Sin embargo, han disminuido de forma sustancial los recursos asignados al nuevo fondo FEADER de desarrollo rural. En este sentido, las perspectivas financieras para 2007-2013 desvanecen todas las expectativas de llevar a cabo una ambiciosa política europea de desarrollo rural que permita, de una vez por todas, transformar la PAC en una política efectivamente multifuncional. La nueva política de desarrollo rural, diseñada

por la Comisión y aprobada por el Consejo el mes de septiembre de 2005,<sup>5</sup> deberá ser aplicada con un presupuesto de 66.340 millones de euros (en lugar de los 88.750 millones previstos inicialmente por la Comisión). Este recorte presupuestario tendrá un impacto significativo en España, dado que una parte importante de este capítulo presupuestario (32.600 millones) está ya previamente asignado a los doce nuevos estados miembros. Además, dado que varias comunidades abandonan el antiguo Objetivo 1, la política de desarrollo rural española verá disminuir un parte importante de sus recursos (se prevé una reducción del 40% de los fondos).

En segundo lugar, el acuerdo financiero consagra y acelera el proceso de renacionalización, aumentando la capacidad de los estados en la distribución de recursos entre el «primer» y el «segundo» pilar. Para compensar la reducción de recursos asignados al desarrollo rural, se ofrece a los estados la posibilidad de incrementar la modulación de los pagos de la PAC del 5% obligatorio, hasta el 20%. Esto significa que un Estado tendrá derecho a recortar hasta un 20% el pago único a sus agricultores, mientras que otro Estado puede mantener el recorte en el 5% obligatorio. Siguiendo la lógica de la renacionalización, los ejecutivos nacionales adquieren una enorme capacidad tanto en la distribución de los recursos de la PAC como en la construcción de modelos propios de vertebración del espacio rural.

En tercer y último lugar, el acuerdo de las perspectivas financieras para 2007-2013 invita a la Comisión a presentar, en 2008, un informe donde se revisará con profundidad la estructura del gasto europeo y también tanto el cheque británico como la PAC. En una Europa ampliada con importantes problemas de competitividad, donde los estados limitan el presupuesto de sus políticas comunes a un 1,03% de la renta europea, es fácil pensar que toda revisión del marco presupuestario pasará por recortar significativamente los recursos de la PAC y establecer la cofinanciación de los pagos.

Esta situación de cambio acelerado de la PAC no se produce de modo aislado, sino que se integra en el proceso en el que se mueve actualmente nuestra economía: la globalización. En este sentido, no podemos ignorar las implicaciones que la evolución de la Ronda de Doha tendrá para la futura PAC. Si bien la desconexión refuerza la posición europea en el capítulo de «apoyo interno», Europa continúa en una posición defensiva en el capítulo de acceso a mercados. Una conclusión sa-

tisfactoria de esta Ronda negociadora forzará a la UE no sólo a eliminar las ayudas a la exportación (compromiso ya adquirido para 2013), sino a comprometerse con aplicar una apertura sustancial de nuestros mercados agrícolas a los países terceros. Además, en la Europa globalizada del siglo XXI cada vez hay más gobiernos que abandonan los tradicionales postulados proteccionistas-agraristas y pasan a anteponer los intereses de los consumidores. La lógica de los mercados se ha acabado imponiendo y sólo la dimensión multifuncional de la agricultura sirve para justificar el intervencionismo de las autoridades públicas.

En resumen, la reforma Fishler y las nuevas perspectivas financieras plantean muchos interrogantes y nos presentan un horizonte para la PAC cada vez más incierto. Todos los indicios parecen confirmar que se ha iniciado el principio del fin de la PAC tal y como la hemos conocido y que empieza una nueva etapa marcada por una mayor competencia global, unos mercados domésticos menos intervenidos y unos subsidios progresivamente nacionalizados.

## El impacto de la PAC: balance económico

La integración de España en la Comunidad Europea aceleró el proceso de ajuste estructural al que estaba sometida nuestra agricultura desde la década de los sesenta: desde 1986 a 2006, la población ocupada en el sector agrícola ha pasado del 16% de la población activa a apenas el 5%, en un proceso de constante descenso que todavía no se ha estabilizado. A la vez, la renta agraria no ha parado de crecer y, a pesar de la pérdida de peso de la agricultura en el conjunto de la economía (hoy el sector agrícola apenas representa el 3% del PIB), el sector agrícola español parece haber afrontado con éxito estos veinte años de integración en Europa.

El acceso a la Comunidad significó el primer reto de apertura al exterior de la agricultura española. La adhesión conllevó un progresivo desarme arancelario con importantes efectos en algunos mercados tradicionalmente muy protegidos. A principios de los noventa la creación del mercado interior (con la consiguiente eliminación de los obstáculos no arancelarios) y el fin de los períodos transitorios acordados en el Acta de Adhesión, culminaron el proceso de apertura de nuestros mercados agrícolas al resto de socios europeos. Paralelamente, la aplicación de los



acuerdos de la Ronda Uruguay, a partir de 1995, y los sucesivos acuerdos comerciales de la UE con terceros países han iniciado el proceso de apertura de nuestros mercados a una creciente competencia global.

El balance económico de dicho proceso es claramente positivo. Hoy España es el primer exportador mundial de aceite de oliva y de productos hortofrutícolas, y uno de los principales exportadores de vino; al mismo tiempo, la adhesión parece haber favorecido sustancialmente a nuestro complejo agroganadero intensivo, principalmente en lo que se refiere a las carnes de porcino, ovino y vacuno. En su conjunto, la balanza agroalimentaria española (excluyendo los productos pesqueros) muestra un saldo positivo que, en 2004, superó los 3.500 millones de euros de superávit (MAPA, 2006).

El éxito de nuestra agricultura no sólo se refleja en su presencia en los mercados exteriores, sino también en el papel que ejerce dentro del conjunto de la actividad económica del país. El sector agrícola cumple hoy un rol central en el sostenimiento de la demanda de otras actividades industriales y de servicios, y en el aprovisionamiento de una potente industria alimentaria que ocupa una posición dominante dentro del conjunto de la industria española (17,2% de la facturación total de productos). Análisis socioeconómicos recientes parecen confirmar que la industria agroalimentaria, conjuntamente con otras industrias no tradicionales, están conformando un nuevo panorama de industrialización rural, de gran interés para los procesos de desarrollo rural.

A lo largo de estos veinte años se ha acelerado de forma sustancial el proceso de desaparición y concentración de explotaciones, lo que se ha plasmado en un fuerte crecimiento de su tamaño físico. El análisis comparado de los censos agrarios de 1989 y 1999 demuestra que, durante la década de los noventa, la superficie de las explotaciones aumentó en un 25% y esto se acompañó de un incremento mayor (35%) de la dimensión en términos de superficie agrícola utilizada (López Iglesias, 2003). Como veremos más adelante, esta dinámica no es homogénea a lo largo de todo el territorio español.

Desde sus orígenes, la PAC ha privilegiado el apoyo financiero y la protección de los llamados «productos continentales» (cultivos herbáceos, carne de vacuno y leche). Éstos representan alrededor del 35% de la PFA de la UE y reciben más de 60% de los fondos del FEOGA-Garantía. Por el contrario, los «productos mediterráneos» (frutas y hortalizas, aceite de oliva, vino, tabaco y algodón) tienen un menor apoyo financie-

ro comunitario.<sup>6</sup> Al mismo tiempo, otros productos claramente transversales, como la producción porcina o la carne de aves, no tienen ningún tipo de apoyo financiero directo.

Este sesgo favorable a los productos continentales explica la peculiar situación de la agricultura española en lo que respecta los subsidios de la PAC. En términos absolutos, España se ha convertido en el segundo país receptor de fondos del FEOGA-Garantía (6.422 millones de euros en 2003); en cambio, en términos relativos, las explotaciones agrícolas españolas son de las que menos reciben. Esta situación se debe a la representación que tienen la estructura productiva española las producciones continentales más protegidas, como los cereales y la carne de vacuno, que concentran el 36% los recursos del FEOGA-Garantía que llegan a España.

Un caso especial es el del sector lechero español, la gran víctima del proceso de integración. En el período 1984-2000, ha desaparecido el 77% de las explotaciones lecheras españolas, siguiendo un proceso de adaptación a la UE que aún no puede darse por concluido y que podría profundizarse drásticamente si desaparecen las cuotas nacionales como mecanismo básico de regulación del mercado lechero comunitario (Tió, 2003). Efectivamente, todos los estudios parecen atribuir la fuerte aceleración del proceso de desaparición y concentración de estas explotaciones lecheras a los efectos de la política europea relativa al sector lechero (López Iglesias, 2003).

Los procesos reformadores de la reforma MacSharry (1992) y la Agenda 2000 (1999) tuvieron importantes efectos en la distribución de los fondos agrícolas: la creación de ayudas directas a los agricultores (ayudas compensatorias de las reducciones de los precios) y el establecimiento de las medidas de desarrollo rural, han supuesto un aumento de los fondos agrarios dirigidos a España, que ha pasado del 9% de los gastos del FEOGA (período 1989-1991) al 14% (2003). Como se ha indicado, esta evolución nos ha convertido en el segundo país receptor de fondos agrícolas, posición que España comparte con Alemania, por detrás de Francia, que continúa recibiendo más del 20% de los recursos del FEOGA.

La «reforma Fishler» de 2003 también parece perpetuar (con pequeños matices) el desequilibrio en el reparto de los fondos según las dimensiones de las explotaciones. Efectivamente, todas las reformas han mantenido la correlación existente entre la dimensión de la explotación y

el volumen de los subsidios. Así, mientras que en las explotaciones de menos de ocho Unidades de Dimensión Europea (UDE) el subsidio medio en forma de ayuda directa se sitúa por debajo de los 2.000 euros por Unidad de Trabajo, en las explotaciones entre 40 y 100 UDE se aproxima a los 10.000 euros. Como resultado, las explotaciones de más de 40 UDE (un 18% del total), concentran el 50% de las ayudas directas. Paralelamente, las explotaciones de menos de ocho UDE (un 40% del total) apenas absorben el 15% de las transferencias. Desde la perspectiva de los perceptores, los datos indican que cerca de la mitad de los beneficiarios de las ayudas directas reciben menos de 1.250 euros al año, mientras que el 5% de titulares, que cobran más de 20.000 euros al año, se apropia del 50% del total de las ayudas (Vega Crespo, 2005).

Esta dinámica ha beneficiado a los países que, como Dinamarca, Reino Unido, Bélgica o Alemania, tienen unas unidades productivas de mayor dimensión. En España, esta situación (fruto de la lógica productivista que está en el origen de la PAC) ha beneficiado a las grandes explotaciones agrícolas del sur del país.

Según los datos de la Comisión Europea, en España y en el año 2003, hubo 734.440 agricultores (equivalentes al 88,25% de los perceptores registrados) que recibieron una ayuda anual inferior a 10.000 euros (el 32,87% del total de las ayudas directas). De modo paralelo, 9.870 agricultores (el 1,1% de los perceptores registrados) recibieron una ayuda anual superior a 50.000 euros (el 22,37% del total de las ayudas directas) (Commission EC, 2005).

La presión ciudadana y de determinadas ONG ha forzado recientemente a las administraciones públicas españolas a publicar las listas con los beneficiarios individuales de los fondos.<sup>7</sup> Hoy sabemos que, en España, hay 303 beneficiarios individuales que reciben más de 300.000 euros anuales. De éstos, los siete principales beneficiarios (cuyos nombres son del dominio público) reciben un total de 14 millones de euros anuales (Intermón Oxfam, 2005). Sin ninguna duda, esta situación contribuye al proceso de deslegitimación de la PAC ante la ciudadanía europea.

Los procesos reformadores de 1992 y 1999 no han cambiado esta dinámica. La sustitución del apoyo por medio de precios por ayudas directas (basadas en el número de hectáreas cultivadas o el número de cabezas de ganado) ha mantenido la vinculación entre la dimensión de las explotaciones y el volumen de recursos. La creación del pago único mediante la desconexión de las ayudas perpetúa estos desequilibrios, pues

CUADRO I  
*Distribución de las ayudas directas del FEOGA-Garantía en España, por estratos de beneficiarios (ejercicio 2003)*

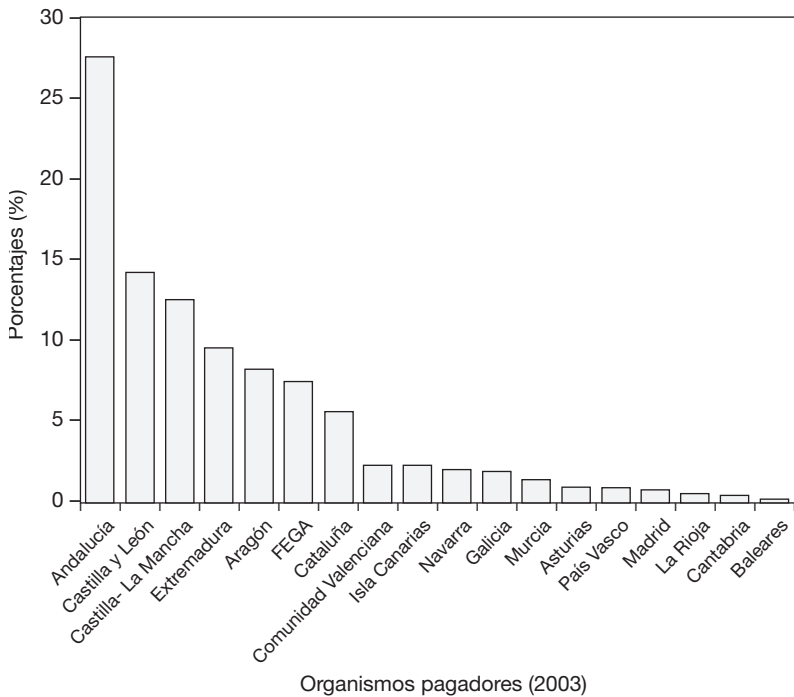
Estrato/intervalo de apoyo (en euros)	Montantes atribuidos (en miles de euros) y %				Beneficiarios (en miles y %)			
	Montantes	% por estrato	% acumulativo	Número de beneficiarios	% por estrato	% acumulativo	% por estrato	% acumulativo
0 y < 1.250	196,948	4,60	4,60	478,65	53,17	53,17	53,17	53,17
> 1.250 y < 2.000	131,296	3,07	7,67	82,41	9,15	62,32	9,15	62,32
> 2.000 y < 5.000	478,769	11,19	18,86	148,16	16,46	78,78	16,46	78,78
> 5.000 y < 10.000	599,639	14,01	32,87	85,22	9,47	88,25	9,47	88,25
> 10.000 y < 20.000	842,742	19,70	52,57	59,61	6,62	94,87	6,62	94,87
> 20.000 y < 50.000	1.072,822	25,07	77,64	36,34	4,04	98,90	4,04	98,90
> 50.000 y < 100.000	487,365	11,39	89,03	7,21	0,80	99,70	0,80	99,70
> 100.000 y < 200.000	281,641	6,58	95,61	2,11	0,23	99,94	0,23	99,94
> 200.000 y < 300.000	81,203	1,90	97,51	0,34	0,04	99,98	0,04	99,98
> 300.000 y < 500.000	54,681	1,28	98,79	0,15	0,02	99,99	0,02	99,99
< 500.000	51,854	1,21	100	0,06	0,01	100	0,01	100
TOTAL	4.278,960	100	100	900,26	100	100	100	100

FUENTE: Commission EC (2005) Indicative figures on the distribution of aids, by size-class of aid, received in the context of direct aids paid to the producers according to Reg. (CE) N.º 1259/1999 (Financial Year 2003).

el pago único por hectárea está basado en criterios históricos (la media de las ayudas directas recibidas por el agricultor entre 2000 y 2002). La modulación de las ayudas del 5% desde 2005 (a partir de los 5.000 euros) y la retención facultativa de hasta un 10% de las ayudas (en España se ha aprobado la retención del 5% sobre los montantes históricos), no modificarán sustancialmente los desequilibrios existentes. Sólo la aplicación de la «regionalización» del pago único (no es el caso de España) o una redistribución explícita del 20% de la modulación voluntaria pueden modificar la situación en algunos estados.

La distribución de los fondos entre las comunidades autónomas refleja las enormes diferencias que se abren entre las estructuras productivas existentes en las diferentes zonas:

GRÁFICO 1  
*Transferencias del FEOGA-Garantía por organismos pagadores (2003)*



Las comunidades que más se benefician de la PAC son, por este orden, Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura. Estas cuatro comunidades concentran casi el 70% del total de los recursos del FEOGA distribuidos en España. Tienen importantes producciones de cultivos herbáceos y olivar, y al mismo tiempo unas explotaciones de tamaño superior a la media nacional. Estas comunidades han experimentado una fuerte mejora de los rendimientos por unidad de superficie que posibilitó que la dimensión en términos económicos mostrara en general un crecimiento superior a la media española (López Iglesias, 2003).

Las comunidades autónomas que menos reciben del FEOGA son las de la cornisa cantábrica (con explotaciones de pequeñas dimensiones y orientadas exclusivamente a la producción lechera) y las productoras de cultivos intensivos mediterráneos (Comunidad Valenciana y Murcia). En el caso de la cornisa cantábrica (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco), el intenso ajuste estructural no fue suficiente para compensar la pérdida de rentabilidad por hectárea (López Iglesias, 2003). Por lo que respecta a la Comunidad Valenciana y Murcia, la especialización en cultivos intensivos mediterráneos orientados a la exportación ha proporcionado una fuerte mejora de los rendimientos por unidad de superficie. En el caso de Cataluña, el fuerte crecimiento de la ganadería intensiva ha permitido desarrollar un modelo agrícola prácticamente autónomo de los flujos financieros de la PAC. Esto explica por qué Cataluña, con el 12% de la PFA del Estado, apenas recibe el 6% de los gastos del FEOGA regionalizables.

## La PAC como catalizador de cambio institucional

### *La implementación de la PAC*

La entrada de España a las Comunidades Europeas, coincidió en el tiempo con el proceso de construcción de las administraciones agrarias de las comunidades autónomas. Siguiendo las disposiciones del artículo 148.1.7 de la Constitución, «agricultura y ganadería» pasaba a ser una de las principales competencias de las incipientes administraciones autonómicas, motivo por el cual durante los años ochenta se produjo un enorme y complejo proceso de transferencia de servicios y dependen-

cias administrativas del MAPA a las nuevas administraciones autonómicas.

La integración de la política agrícola española en la PAC convirtió a las comunidades autónomas en los gestores de las subvenciones y los reglamentos de la PAC. En tanto que la administración central del Estado era la receptora de los fondos comunitarios, transfiriendo los pagos a las administraciones autonómicas (los «organismos pagadores»), desde el primer momento los dos niveles administrativos constituyeron una compleja cadena de transmisión de créditos, desde la Comisión Europea al agricultor, basada en la coordinación entre administraciones. Este proceso administrativo sería completado a nivel político por los trabajos de la Conferencia Sectorial de Agricultura, que reúne periódicamente a los consejeros de Agricultura con el ministro de Agricultura. A lo largo de estos años, la Conferencia Sectorial de Agricultura ha sido el principal foro de discusión a la hora de repartir entre las comunidades los recursos procedentes de Bruselas y concertar la aplicación de normativa comunitaria en fase de implementación.

El doble proceso paralelo de «descentralización» y «europeización» de la política agrícola ha tenido como principal consecuencia la ausencia de políticas agrarias autónomas. Dicho de otro modo, las políticas agrarias de las comunidades autónomas, hasta finales de los noventa, se limitarían a transferir recursos europeos a su población agraria. Los ínfimos presupuestos de las Consejerías de Agricultura (limitados en muchos casos a gastos de personal y administración) así lo confirman.

Al mismo tiempo, no hay que olvidar que, al producirse la retirada de los servicios del MAPA del territorio, en muchos casos las comunidades autónomas se han convertido en la administración agraria única. La administración central en el ámbito agrario ha quedado limitada a la seguridad social agraria, los seguros agrícolas, los grandes proyectos de regadíos y las subvenciones del gasóleo. Por consiguiente, en la España de los ochenta, mientras que el poder político en el ámbito agrícola se trasladaba a Bruselas, las comunidades adquirirían el monopolio de la administración y del contacto directo con las problemáticas del sector.

Según algunos autores, esta ausencia de política agraria en el Estado de las Autonomías implica enormes y crecientes déficit en materia de servicios públicos a los agricultores, de ordenación y orientación del sector, en la concentración de la oferta, en la política de calidad, en gestión de purines y en muchos otros ámbitos (Massot, 2004).

Sólo la constatación de la crisis del modelo de la PAC y la extensión de los nuevos valores vinculados a la multifuncionalidad han propiciado, a partir de finales de los noventa, la innovación institucional y el desarrollo de políticas públicas autónomas en el campo español.

La crisis de legitimidad de la PAC está llevando a nuestras administraciones a reformular la relación entre los agricultores y la sociedad en un marco de creciente inestabilidad. En este sentido, las administraciones autonómicas ya han empezado a utilizar los pagos del primer y segundo pilar para implementar políticas propias adaptadas a las características específicas de cada territorio. Las nuevas experiencias que, siguiendo el modelo francés de «contrato territorial de explotación», pretenden vincular contractualmente al agricultor y la Administración van en esta dirección: la relación contractual entre la Administración (que aporta unos recursos) y el administrado (que adquiere unos compromisos formales con la Administración y con el conjunto de la sociedad) parece ser una política adecuada para garantizar la viabilidad de nuestro modelo de agricultura en la nueva economía global. Asimismo, nuestras administraciones públicas parecen prestar mayor atención a las deficiencias existentes en España en algunos ámbitos estratégicos como la promoción, la formación de los agricultores o la incorporación de las nuevas tecnologías.

La creciente relevancia de la dimensión medioambiental en la nueva PAC está forzando a las administraciones públicas españolas a reformular por completo la relación entre agricultura y medio ambiente. El proceso iniciado hace unos años con la creación de las ayudas agroambientales se verá claramente reforzado en el futuro, tanto desde la dimensión normativa (la puesta en práctica de la ecocondicionalidad) como distributiva (como mínimo, un 25% de los recursos de los nuevos programas de desarrollo rural deberán ir dedicados a medidas vinculadas con el medio ambiente).

La Red Natura 2000 de espacios protegidos por la UE incluye en España un 23,7% de toda la superficie agraria útil (casi seis millones de hectáreas). Esta situación conllevará importantes cambios en las prácticas agrícolas de las explotaciones y cambiará la función social de muchos agricultores. Paralelamente, problemas específicamente españoles como la lucha contra la erosión o el ahorro en el uso de agua están forzando a las administraciones a poner en práctica nuevas iniciativas dirigidas a fomentar el rol medioambiental de la actividad agraria. La futura



«Ley de desarrollo sostenible del medio rural» deberá fijar los principios fundamentales de esta nueva dinámica.

Finalmente, más allá de actividad agrícola, no podemos omitir la contribución de las sucesivas Iniciativas Comunitarias LEADER y los PRODER a la innovación institucional y la diversificación económica en el mundo rural español. Estas experiencias de programas comunitarios gestionados de «abajo arriba» (*bottom-up*) por los propios actores locales constituyen un caso ejemplar de aprendizaje institucional y de europeización de las dinámicas de desarrollo local.

La iniciativa LEADER, iniciada en la década de los noventa, fue percibida como un mecanismo de subvenciones basado en un compromiso entre agentes locales. Sin embargo, la visión de LEADER como elemento de desarrollo local ha ido progresando, y se ha avanzado hacia una concepción más territorial e integrada (Esparcia *et al.*, 2000). También se considera que ha dado lugar a un proceso de aprendizaje democrático en las zonas rurales y se han convertido en un verdadero laboratorio de formación de gestores y técnicos de desarrollo rural (Esparcia *et al.*, 2000). Si bien es cierto que la experiencia española de configuración de nuevas redes cooperativas para la gestión del territorio rural ha sido limitada (Morata y Barúa, 2001), todo parece indicar que la metodología *bottom-up* está siendo interiorizada por los actores y continuará siendo uno de los pilares fundamentales del desarrollo rural en España. La buena acogida que tiene en la Comisión Europea, ha llevado a convertir la metodología LEADER en uno de los cuatro ejes de la nueva política de desarrollo rural para el período 2007-2013, al cual los estados deberán asignar un mínimo del 5% de los recursos de los nuevos programas de desarrollo rural. El éxito de estas iniciativas en el mundo rural español ha llevado a nuestras autoridades a asignarle el 10% de los recursos disponibles.

### *Territorialización y cooperación*

La citada evolución del doble proceso de «europeización» de la política agrícola (en una fase de creciente crisis) y de construcción del Estado de las Autonomías ha favorecido la territorialización de los intereses agrarios en relación con la PAC. En un contexto de choque competencial con la administración central del Estado en el que las comunidades autóno-

mas quieren adquirir un mayor protagonismo en la arena de la política agrícola, dichas comunidades se han convertido en el principal espacio público de articulación de unos intereses que cabe defender tanto a escala española como comunitaria.

En ausencia de políticas propias en el sector agrícola, las élites políticas de las comunidades autónomas han asumido el rol de «lobbistas» del propio territorio, integrando en muchos casos las posiciones de los sindicatos agrícolas como posiciones de la propia administración regional. Esta dinámica ha sido favorecida por la debilidad de las organizaciones de productores estatales y la fuerza vertebradora que mantienen las organizaciones territoriales de los sindicatos. Aprovechando las oportunidades que la dinámica de la política europea ofrece a las regiones, las comunidades autónomas se han convertido en plataformas de proyección de intereses agrícolas a escala europea.

Desde la entrada en la CEE, las comunidades autónomas no han cesado de reivindicar una participación activa en la PAC, tanto en la «fase ascendente» (participación directa o indirecta en los órganos comunitarios competentes) como en la «fase descendente» (implementación de las decisiones comunitarias). Si bien, como hemos visto, las comunidades adquirieron un protagonismo inmediato en la fase de implementación de las decisiones comunitarias, su participación en la «fase ascendente» ha evolucionado más lentamente desde la adhesión.

Hasta finales de los noventa la Conferencia Sectorial de Agricultura no consolida los llamados «consejos consultivos», en los que el ministro del ramo debate con las comunidades autónomas la posición del Estado en las negociaciones de la UE (principalmente, el Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca). Dado el proceso de creciente territorialización de los intereses agrícolas, se hizo cada vez más necesario formalizar el acceso de las comunidades a las negociaciones de la UE.

En 1998, en el marco de los primeros acuerdos de participación de las comunidades autónomas en las instituciones europeas, éstas consiguieron el acceso directo a 55 comités de la Comisión. Entre estos comités no figuró ninguno de los poderosos comités de gestión de los mercados de la PAC, pero se incluyó el comité STAR (Comité de estructuras agrarias y desarrollo rural). Desde entonces, las comunidades autónomas tienen acceso directo, dentro de la delegación española, a la instancia comunitaria donde se aprueban y modifican los programas de desarrollo rural que, elaborados por las comunidades, gestionan las medidas del «se-

gundo pilar» de la PAC. Posteriormente, también se han abierto a la participación autonómica los comités relativos a información contable agrícola, estadística agrícola, conservación de recursos genéticos y el comité de la cadena alimentaría.

El cambio más trascendental a escala política tuvo lugar a partir de 2004, con la participación de representantes autonómicos en los grupos de trabajo del Consejo, el Comité Especial de Agricultura y el Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca. Por vez primera desde 1986, en 2005 una comunidad autónoma (Castilla y León) participó directamente en las negociaciones de reforma de un sector agrícola comunitario (el azúcar). La experiencia de la negociación del azúcar ha demostrado que la Administración central y las comunidades autónomas pueden desarrollar una exitosa tarea en la defensa de intereses territoriales a escala comunitaria (Ramon, 2005). Esta nueva dinámica cooperativa no se limita estrictamente al ámbito institucional de la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de Ministros, sino que está vertebrando nuevas redes informales de cooperación entre éstas en la defensa de intereses comunes tanto a escala nacional como europea. La cooperación entre comunidades en temas como la reforma de la OCM de frutas y hortalizas, de la OCM del vino o el futuro del desarrollo rural confirma claramente esta tendencia.

Esta dinámica nos permite concluir que en el ámbito de la política agrícola el proceso de «europeización» ha tenido un fuerte impacto en la dinámica institucional doméstica: paralelamente al proceso experimentado en otras políticas comunitarizadas como la política medioambiental (Börzel, 2002), la europeización de la política agrícola ha estimulado la dinámica cooperativa entre las propias comunidades autónomas y entre éstas y el Estado, con el objetivo común de mejorar la defensa de los intereses existentes. La integración de España en la PAC no sólo ha tenido impacto en los contenidos de la propia política agrícola de las administraciones públicas españolas, sino que también ha modificado sustancialmente el modelo de relación entre las mismas.

La renacionalización surgida del actual proceso de crisis de la PAC acelerará todavía más la necesidad de intensificar la cooperación entre las comunidades autónomas y entre éstas y el Estado, dado que cada vez había más decisiones relevantes que deberán ser tomadas a escala nacional o regional. Dicho cambio incrementa la libertad del propio Estado y, por consiguiente, aumentarán las tensiones y debates internos. Ante la

responsabilidad de tomar determinadas decisiones, antes adoptadas por el Consejo de Ministros de la Unión, la negociación política en el seno del propio Estado adquiere mayor relevancia.

## Conclusiones

Los veinte años de España en la UE han coincidido con el constante proceso de reforma de la PAC. En un entorno cambiante, ésta ha estado sometida a crecientes presiones externas (negociaciones agrícolas internacionales) e internas (restricciones presupuestarias, ampliaciones) que han forzado su gradual transformación en una política radicalmente distinta a la existente en 1986. La crisis que está experimentando la PAC en todas sus facetas (crisis de legitimidad, proceso de renacionalización del *decision-making*) es una expresión de dos crisis mucho más profundas: la del «modelo social europeo» en la nueva economía global y la crisis que vive el propio proyecto de construcción europea.

La fuerte tendencia de la PAC a beneficiar a los productos continentales no impidió que España se convirtiera en uno de los principales países beneficiarios de los subsidios. Esta situación la ha llevado a alinearse con la posición conservadora francesa a lo largo de los distintos procesos reformadores.

El balance económico del impacto de la PAC para la agricultura española resulta positivo y todos los indicadores parecen mostrar una creciente dualidad entre una agricultura profesional, dinámica y vinculada a una creciente industria agroalimentaria, capaz de competir sin necesidad de protección económica de los poderes públicos, y una agricultura cuya continuidad, de acuerdo con el principio de la multifuncionalidad, requiere especial protección. En este sentido, España está preparada para hacer frente con éxito a la dinámica de crisis y renacionalización de la PAC emprendida por la UE en el contexto de la economía global.

A principios de 2006, en un contexto de creciente confrontación de ideas entre la concepción liberal, liderada por el Reino Unido,<sup>8</sup> y la concepción conservadora, liderada por Francia, España apoyó sin complejos el memorándum presentado por Francia, que reclama «seguir situando a la política agrícola común en el corazón de su proyecto político, es decir, manteniendo su naturaleza comunitaria y reafirmando su negativa a cual-

quier renacionalización de la PAC» (Consejo de la Unión Europea, 2006a).<sup>9</sup> Sin embargo, tal y como se ha expuesto en este capítulo, todo parece indicar que estamos más ante una declaración de intenciones y un posicionamiento estratégico a la defensiva que ante un planteamiento realista. El proceso de aplicación de la reforma Fishler, el acuerdo sobre las perspectivas financieras, la nueva «modulación voluntaria» o las nuevas iniciativas de la comisaria Fisher Böel parecen confirmar que la PAC ya no está situada en el «corazón del proyecto político europeo» y que se avecina una nueva política agrícola más liberal y progresivamente «renacionalizada». En todo caso, a pesar de las negativas, la renacionalización de las decisiones ya es una realidad y el nuevo proceso reformador, previsto para 2008, no dará marcha atrás.

Tal y como se ha expuesto, esta situación implica la capacidad de los estados de determinar el modelo de aplicación del «pago único» e, incluso, el grado de desvinculación de las ayudas respecto la producción. Además, las nuevas perspectivas financieras ofrecen a los estados la posibilidad de transferir hasta un 20% de los pagos directos a medidas de desarrollo rural. Este proceso, si bien plantea importantes incertidumbres sobre el futuro de la PAC en tanto que política común, abre la puerta a la emergencia de nuevas políticas agrarias nacionales o regionales con las que afrontar los nuevos retos del mundo rural. La descentralización de la PAC es, por consiguiente, una oportunidad para poner en marcha nuevas políticas públicas agrarias que incidan en las estructuras, los servicios públicos para los agricultores e incluso en la distribución de la renta en el interior del propio sector agrícola. Dicho de otro modo, la gestión autónoma por parte de los estados (o regiones) del 20% de los pagos directos es la oportunidad perfecta para intentar corregir muchos de los desequilibrios e ineficiencias de la PAC y orientar la política de subsidios hacia las explotaciones realmente profesionalizadas y comprometidas con los nuevos retos medioambientales, territoriales y sociales.

Después de un largo período de ausencia de políticas agrícolas en España, las administraciones públicas españolas parecen haber iniciado un nuevo camino hacia la formulación de iniciativas innovadoras que permitan garantizar la viabilidad de nuestro modelo de agricultura en la nueva economía global y en una sociedad cada vez más sensibilizada por la protección medioambiental y la preservación del territorio. La propia crisis de la PAC hacia la renacionalización de los pagos acelerará esta dinámica. El incremento de la autonomía interna en la organización del re-

parto de los fondos de la PAC debería ser planteado no como problema, sino como oportunidad para formular estrategias autónomas plenamente adaptadas a las necesidades de nuestros territorios.

Los principales efectos institucionales de la europeización de la política agrícola en España expuestos en este capítulo (innovación institucional, territorialización de los intereses, emergencia de dinámicas cooperativas, etc.) confirman que España se encuentra bien posicionada para hacer frente a esta nueva era de la PAC, en la que la política agrícola será menos «técnica» y mucho más «política».

Esta nueva fase más «política» requerirá una intensificación de las dinámicas cooperativas entre el Estado y las comunidades autónomas, y exigirá acentuar los procesos de participación y de concertación con actores locales y no gubernamentales. Además, el nuevo entorno, más liberalizado, exigirá nuevas capacidades relacionales entre nuestras administraciones, las explotaciones agrícolas y los operadores económicos.

La nueva PAC lleva consigo muchas incertidumbres para nuestro sector agrícola y nuestro mundo rural. La única constatación es que el futuro de nuestra agricultura dependerá cada vez menos de las decisiones de la UE y más de nuestras administraciones públicas y nuestros propios operadores económicos. El éxito o fracaso de la adaptación de nuestra agricultura y nuestro mundo rural al nuevo entorno europeo y global dependerá, sin ninguna duda, de nuestras propias capacidades.

## Notas

1. Experto nacional destacado en la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea. Las opiniones del autor no comprometen a la institución para la que trabaja.

2. España, Francia, Austria, Irlanda, Italia, los Países Bajos y Portugal, optaron por establecer el pago único por explotación basado en referencias históricas. El resto de estados han optado por fórmulas de regionalización de las ayudas dividiendo las dotaciones nacionales de las ayudas desconectadas por regiones. Al mismo tiempo, Alemania, Finlandia, algunas regiones del Reino Unido, Dinamarca, Suecia y Luxemburgo han optado por redistribuir una parte de las ayudas desconectadas mediante el establecimiento de nuevos criterios, de modo que sólo una parte del nuevo pago único dependerá del criterio de las referencias históricas.

3. Las fórmulas adoptadas por el gobierno español, en vigor a partir de 2006, son las siguientes: en cultivos herbáceos se mantiene el 25% vinculado a la producción; en tabaco se mantiene la asociación de las ayudas a la producción hasta un 60%; en carne de vacuno se mantiene asociada la prima a la vaca nodriza y el 40% de la prima de sacrificio en carne de ovino se mantiene vinculado el 50% de la producción; en aceite la lógica dominante es la contraria, y se disocia casi la totalidad del pago, manteniendo sólo asociado a la producción el 5% de la producción.

4. Véase Comisión Europea (2006).

5. Reglamento del Consejo 1698/2005.

6. Las frutas y hortalizas suponen entre el 15 y el 17% de la PFA comunitaria, mientras que reciben un 3,5% de los recursos del FEOGA-Garantía; el vino representa el 5,4% de la PFA y recibe apenas el 2% de los fondos.

7. Las campañas contra los subsidios de la PAC ya no son un monopolio de las ONG de cooperación al desarrollo. En los últimos años han emergido asociaciones especializadas en exigir transparencia en la asignación de los recursos y promover la divulgación de los nombres y apellidos de los beneficiarios de la PAC. Una de las iniciativas más exitosas (con apoyo de la Comisión Europea y financiación del Fondo Social Europeo) ha sido «farmsubsidy.org». Véase: <http://www.farmsubsidy.org>.

8. Véase DEFRA, H. M. Treasury (2005).

9. El memorándum francés sería apoyado por España, Grecia, Portugal, Italia, Irlanda, Chipre, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Polonia y Eslovenia.

## Bibliografía

- Badosa Pagés, J. (2005), «La adhesión de España a la CEE», *Revista de Economía ICE: 75 años de política económica en España*, n.º 826, pp. 99-106.
- Bassols, R. (1995), *España en Europa: Historia de la adhesión a la CE (1957-1985)*, Estudios de Política Exterior, Madrid.
- Börzel, T. A. (2002), *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Comisión Europea (2006), *Libro Verde* «Iniciativa europea en el ámbito de la transparencia», COM (2006) 194 final.
- Commission EC (2005), «Indicative figures on the distribution of aids, by size-class of aid, received in the context of direct aids paid to the producers according to Reg. (CE)», 1259/1999 (Financial Year 2003) [http://ec.europa.eu/comm/agriculture/fin/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/comm/agriculture/fin/index_es.htm).

- Consejo de la Unión Europea (2006a), «Memorando sobre la ejecución y el futuro de la PAC reforma», *Documento del Consejo*, 7265/1/06.
- (2006b), «The European Model of Agriculture-Challenges Ahead: A Background Paper for the Meeting of Ministers of Agriculture in Oulu 26.9.2006», *Documento del Consejo*, SN 3098/06.
- DEFRA, H. M. Treasury (2005), «A Vision for the Common Agricultural Policy», <http://www.defra.gov.uk/farm/capreform/index.htm>.
- Esparcia, J., J. Noguera y M. D. Pitarch (2000), «LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras», *Documentos de Análisis Geográfico*, n.º 37, pp. 95-113.
- Fouilleux, E. (2004), «CAP Reforms and Multilateral Trade Negotiations: Another View on Discours Efficiency», *West European Politics*, vol. 27, n.º 2, pp. 235-255.
- García Delgado, J. L. y M. J. García Grande (2005), *Política Agrícola Común: balance y perspectivas*, Colección Estudios Económicos, n.º 34, La Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, <http://www.estudis.lacaixa.es>.
- Hennis, M. (2005), *Globalization and European Integration: The Changing Role of Farmers in the Common Agricultural Policy*, Roman and Littlefield, Lanham.
- Intermón Oxfam (2005), «Goliath vs. David: Winners and losers under CAP in Spain and in developing countries», *Intermón Oxfam Briefing Paper*, [http://www.oxfam.de/download/goliath\\_david.pdf](http://www.oxfam.de/download/goliath_david.pdf).
- Kay, A. (2000), «Towards a Theory of the Reform of the Common Agricultural Policy», *European Integration online Paper*, vol. 4, n.º 9.
- López Iglesias, E. (2003), «Los cambios recientes y la tipología actual de las explotaciones agrarias en España; algunas implicaciones para la política agraria», *Jornada temática sobre la agricultura española en el marco de la PAC*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, <http://www.mapa.es>.
- Massot, A. (2000), «La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n.º 188.
- (2003), «La PAC que necesitamos... (en algunos apuntes)», *Jornada temática sobre la agricultura española en el marco de la PAC*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, <http://www.mapa.es>.
- (2004), «España ante la reforma de la Política Agrícola Común (PAC)», *Documento de Trabajo*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- (2005), «De la crisis de la Unión a la crisis de la PAC: por un nuevo proyecto para la agricultura europea en un entorno globalizado», *Documento de Trabajo* 34/2005, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, <http://www.realinstitutoelcano.org>.



- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2003), *Libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural*, MAPA, Madrid, <http://www.mapa.es>.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, MAPA (2006), «Hechos y cifras del sector agroalimentario y el medio rural español», <http://www.mapa.es>.
- Morata, F. y D. Barúa (2001), «La europeización de las políticas regionales de desarrollo agrícola y rural», en C. Closa, ed., *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid.
- Patronat Català Pro Europa (2005), *La política agrícola i rural de la Unió Europea i la seva aplicació a Espanya i Catalunya*, <http://www.infoeuropa.org>.
- Ramon i Sumoy, R. (2003), «The Common Agricultural Policy», *The Student's Guide to the European Union*, European Institute of the London School of Economics and Polity Press, Londres.
- (2005), «Multi-level governance in Spain: building new patterns of sub-national participation in the Council of Ministers of the EU», documento presentado al V Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Madrid.
- Ruano, L. (2003), «The Common Agricultural Policy and the European Union Enlargement to Eastern and Central Europe: a comparison with the Spanish case», *EUI Working Papers*, RSC n.º 2003/3.
- Tió Sarategui, C. (2003), «La adaptación de las producciones a la evolución de los mercados», *Jornada temàtica sobre la agricultura española en el marco de la PAC*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, <http://www.mapa.es>.
- Vega Crespo, J. (2005), «¿Quiénes son los auténticos beneficiarios de la PAC?», en J. L. García Delgado y M. J. García Grande, *Política Agrícola Común: balance y perspectivas*, Colección Estudios Económicos, n.º 34, La Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, <http://www.estudis.lacaixa.es>.
- Webber, D. (1998), «The Hard Core: The Franco-German Relationship and Agricultural Crisis Politics in the European Union», *EUI Working Paper*, RSC, 1998/46.
- Wichern, R. (2004), «Economics of the Common Agricultural Policy», European Economy, *Economic Papers*, n.º 211, European Commission.



---

## 9. España y la política de las telecomunicaciones

*Jacint Jordana y David Sancho*

### Introducción

La evolución de las telecomunicaciones se ha caracterizado en las últimas décadas por un elevado dinamismo, tanto en lo que respecta al fuerte ritmo de cambio tecnológico experimentado en las actividades que comprende como en el crecimiento de la demanda de comunicaciones para todo tipo de finalidades. Se trata sin duda de un fenómeno global, que ha conllevado cambios significativos de las políticas públicas de telecomunicaciones en la mayoría de los países del mundo, orientados a eliminar los antiguos sistemas de monopolio que predominaban en el sector, generalmente mediante fórmulas de privatización, y a establecer regulaciones encaminadas a generar mercados competitivos en el sector, por lo menos en los ámbitos donde la tecnología no los hacía inviables. La importancia política de las telecomunicaciones ha sido siempre muy relevante por el valor estratégico de la información, y su impacto va más allá del peso relativo de las transacciones económicas que en él se generan, ya que se extiende de forma creciente tanto al conjunto del sistema productivo, como a los sistemas de comunicación de la sociedad.

A partir de los recientes procesos de convergencia entre telecomunicaciones y medios de comunicación social, se ha configurado un macrosector con complejos problemas de regulación y articulación de mercados, dado que constituye el medio principal para la circulación de ideas y de información y, por lo tanto, implica también una dimensión muy sensible políticamente. Por ello, el diseño e implementación de políticas de telecomunicaciones son muy problemáticos, precisamente porque junto a los objetivos de desarrollo económico y salvaguarda de la compe-

tencia, deben salvaguardarse también los derechos democráticos de libertad de expresión e información. Así, las telecomunicaciones son importantes para los Estados por su papel en el mantenimiento de la cohesión social y el equilibrio territorial en el acceso y disfrute de las comunicaciones, así como por la importancia de los sistemas y la tecnología de comunicación en la economía y la seguridad nacional.

En Europa, desde los años ochenta la política de las telecomunicaciones se ha orientado de forma intensa y sostenida hacia la introducción de mecanismos de competencia mediante regulaciones detalladas, en los distintos ámbitos de actividad del sector, pugnando por la eliminación de los sistemas de provisión de servicios de telecomunicaciones mediante monopolios públicos. En la medida en que, a lo largo de los años noventa todos los países de la UE, de forma coordinada en el tiempo y basados en directivas comunitarias, adoptaron las estrategias de liberación impulsadas por la UE, tal resultado fue identificado por diversos autores como un ejemplo claro de supranacionalismo, generado por un proceso de integración política regido por las instituciones europeas (Sandholtz, 1993; Fligstein, 2001). En los propios países, la influencia de la UE fue percibida de forma muy destacada para justificar la profunda transformación del sector de las telecomunicaciones, desde la existencia de monopolios nacionales hasta la apertura a la competencia, y esto constituyó un fuerte argumento para destacar que en el sector se había producido una intensa europeización de las políticas públicas (Sharpf, 1999). Hay que reconocer, sin embargo, que el concepto de europeización de una política presenta numerosas dimensiones y también en el sector de las telecomunicaciones (Schneider y Werle, 2006). En este trabajo consideramos que se trata de un proceso político complejo en el cual los Estados miembros de la Unión están influidos formal e informalmente por las instituciones europeas, aunque también son importantes los procesos de interacción bilaterales o multilaterales entre los propios Estados. Estas interacciones adoptan múltiples formas y se extienden a lo largo del tiempo más allá de los momentos formales de la toma de decisiones, generando como resultado una convergencia en las políticas y una mayor integración social y económica.

Aunque en las últimas décadas la política de la UE ha incentivado de forma activa la construcción de nuevos mercados de telecomunicaciones mediante fórmulas de regulación, es bastante arriesgado otorgar al impulso político de la UE la capacidad explicativa suficiente para justi-

ficar por qué los países adoptaron las políticas liberalizadoras en los años noventa (Jordana, Levi-Faur y Puig, 2006). Aunque sin duda el impulso existió, un gran número de países en todo el mundo realizó al mismo tiempo similares procesos de liberalización —y privatización— de las telecomunicaciones, sin mediar una intervención externa similar, con unos resultados bastante parecidos (Levi-Faur, 2003), lo que nos sugiere que algunas causas comunes podrían estar en el trasfondo del cambio de políticas en el sector de las telecomunicaciones, tales como los importantes cambios tecnológicos introducidos a partir de los años ochenta, que facilitaron la introducción de la competencia, o la creciente transnacionalización de las compañías más activas en el sector.

En este sentido, en este capítulo se argumenta que los gobiernos de bastantes países europeos, entre ellos España, presentaron el papel de las instituciones europeas de forma muy intensa para explicar su propio cambio de políticas, como forma de evitar una asunción más directa de sus responsabilidades y, por tanto, para reducir la presión política que podían recibir de sectores opuestos al cambio. Nuestro punto de vista es que los países europeos han podido mantener, a lo largo de los últimos años, un considerable margen de acción para poder definir y desarrollar una política propia en este sector y que el papel de la UE fue relevante, aunque más limitado de lo que se ha destacado generalmente, ya que se limitó a coordinar y homogeneizar una política de liberalización que la mayoría de los países hubiera hecho en cualquier caso. Una muestra clave del papel limitado de la UE en el proceso de adopción y difusión de políticas públicas de telecomunicaciones en España —y otros países miembros— lo encontramos en que, inmediatamente después de la propia liberalización, la capacidad de la UE para regular el funcionamiento efectivo del sector se redujo enormemente y no se llegó a crear una agencia reguladora europea del sector (que fue propuesta por la comisión) surgiendo agencias nacionales escasamente coordinadas entre sí. Por otra parte, frente a los contextos de globalización mundial de las estructuras de liberalización y regulación de las telecomunicaciones, países como España apostaron por impulsar políticas de ámbito nacional, protegiendo sus mercados internos mediante barreras reguladoras (que no impedían la entrada pero la dificultaban en alguna medida) e impulsando estrategias expansivas para sus campeones nacionales en este sector (Jordana y Sancho, 2005). Como resultado, a pesar de una liberalización coordinada en la UE en los años noventa, en la década siguiente en Europa no se con-

solidó un mercado integrado a nivel europeo, que estimulara la aparición de empresas a escala europea y un marco regulador completamente homogéneo, sino que se definieron sistemas nacionales de regulación bastante similares, pero gestionados con políticas específicas en cada país, y en este sentido hablamos de europeización limitada en el sector.

España posiblemente constituya un ejemplo extremo del argumento expuesto en el párrafo anterior. Sin una gran tradición secular de política pública de telecomunicaciones, en la década de los noventa los sucesivos gobiernos aprovecharon todas las posibilidades que permitía el proceso de liberalización coordinado a nivel europeo para favorecer la consolidación y expansión de las empresas nacionales y, posteriormente, favorecieron una gestión política de los nuevos mercados de las telecomunicaciones, buscando equilibrios entre las distintas estrategias impulsadas por los actores más relevantes pertenecientes a la red de intereses establecida en el sector (Jordana y Sancho, 2005). En este capítulo se analizan de forma detallada los planteamientos expuestos sobre el proceso de liberalización, caracterizándose la política española en el sector como dominada por un claro predominio de los intereses domésticos y de las estrategias de desarrollo empresarial, sin recibir fuertes presiones europeas orientadas a la formación de un mercado integrado de las telecomunicaciones. Así, se plantea cómo las características de la red de actores, públicos y privados, del sector de las telecomunicaciones en España han influido en la orientación de la política de las telecomunicaciones en España desde los años noventa, y también cuáles han sido los propios límites del proceso de europeización en el sector. El primer apartado analiza los instrumentos básicos que se encuentran presentes en las políticas de las telecomunicaciones. El segundo introduce el marco europeo de regulación y su desarrollo como elemento impulsor de la liberalización de las telecomunicaciones desde los años ochenta. A continuación se analiza cuál ha sido la evolución del sector (actores, posiciones y políticas) en el caso español. Las estrategias de los principales actores, especialmente de Telefónica y del gobierno, los modelos introducidos sobre el funcionamiento del mercado y la competencia en el sector, y también los argumentos de legitimación introducidos para respaldar las decisiones más importantes, son examinados de forma especial. Finalmente, el último apartado está dedicado en especial al análisis de los elementos más relevantes del desarrollo de una política propia y de la articulación de un mercado español de las telecomunicaciones en el seno de la UE.

## El contenido sustantivo de las políticas de las telecomunicaciones

Regular el sector de las telecomunicaciones supone garantizar un marco de acción, es decir, un marco de incentivos que aseguren el desarrollo equilibrado del mismo. Durante gran parte del siglo xx, las economías de escala en el sector de las telecomunicaciones eran un argumento común para justificar la condición de monopolio en la organización y prestación del servicio de telecomunicaciones. Pero la justificación estatal de la intervención pública, a partir de la existencia de monopolios «naturales», podía ocultar otros objetivos de política pública distintos a la articulación del mercado sectorial de las telecomunicaciones y respondía en muchas ocasiones a distintas prioridades de política industrial, laboral o financiera, más allá de la lógica del mercado sectorial de las telecomunicaciones.

Así, en Europa las políticas públicas de las telecomunicaciones fueron llevadas a cabo por los Estados nacionales mediante la figura del monopolio. Consideradas como un servicio público, las políticas de las telecomunicaciones fueron desarrolladas a lo largo de casi todo el siglo xx por organismos estatales o paraestatales, bajo una fuerte tutela de los gobiernos, que habitualmente perseguían con simultaneidad objetivos de proteccionismo industrial, promoción de nuevas infraestructuras para el desarrollo e incluso una mayor cohesión social. Por lo tanto, los instrumentos utilizados se concentraban generalmente en el establecimiento de programas de carácter financiero, la elaboración de planes de expansión de las redes y la planificación de procesos de introducción progresiva de nuevas tecnologías. La lógica de la implementación monopolista era bastante sencilla y se basaba en extender el servicio a todo el territorio e ir a la par con las necesidades del desarrollo económico. Además, el número de actores involucrados en el sector era muy escaso, configurándose habitualmente un círculo muy cerrado y de carácter esencialmente técnico (Noam, 1992).

A partir de los años ochenta, las políticas públicas de las telecomunicaciones empezaron a volverse más complejas, haciéndose más visibles las distintas opciones políticas y económicas. Europa no quería distanciarse en términos de productividad y de coste de las telecomunicaciones del referente de Estados Unidos. Para ello, a partir de un objetivo inicial centrado en hacer más dinámico el sector, y para ajustarse más rápidamente a las pautas del cambio tecnológico, en Europa se percibe la nece-

sidad de avanzar paulatinamente hacia una política de liberalización de los mercados de las telecomunicaciones. Por este motivo, las políticas regulativas de liberalización tomaron un protagonismo creciente en Europa desde mediados de los años ochenta, y lo mantuvieron a lo largo de la década de los noventa (Gensollen y Jacquinet, 1994; Jordana, 2002).

La desaparición de la lógica del monopolio y la introducción de la competencia en el sector cambiaría, como veremos, el rol de intervención en las políticas de las telecomunicaciones. Los nuevos instrumentos de regulación del sector de las telecomunicaciones para lograr entornos competitivos corresponderían básicamente a tres grandes ámbitos de intervención: la configuración de la estructura del mercado; el control de conductas en el mercado; y, por último, la garantía de conseguir una cohesión social.

Un primer grupo de instrumentos de política regulativa se utiliza para configurar la estructura del mercado, es decir, todo un conjunto de acciones dirigidas a establecer las reglas de juego que establecerán las características del mercado en cuestión. Se trata de acciones regulativas que plantean tanto los límites del mercado (tamaño) como las formas de entrada y salida del mismo. Ejemplos de acciones regulativas destinadas a estructurar el mercado son el control (la regulación) del número de operadores que puede haber en un determinado subsector; las condiciones de licitación, es decir los procedimientos de obtención de licencias (concursos, adjudicaciones administrativas, subastas, loterías); y las características y requisitos que deben tener los operadores (por ejemplo, en términos de composición y origen del capital o de tipologías tecnológicas de los grupos licitadores). En este primer grupo de acciones regulativas podemos incluir, a su vez, las relacionadas con la distribución de los llamados «recursos escasos» entre operadores. Así por ejemplo, el espectro radioeléctrico (el espacio electromagnético que utilizan las ondas de radio) no es un bien infinito, por lo que su gestión y ocupación deben ser metódicamente planificados para garantizar la calidad de los servicios que lo utilicen.

Una segunda gama de acciones regulativas en el ámbito de las telecomunicaciones está relacionada con el control de la conducta de los operadores en el mercado sectorial. Aquí podríamos situar las regulaciones relativas al establecimiento de medidas de discriminación positiva para asegurar condiciones de competencia efectiva en el mercado, es decir, impedir las conductas abusivas por parte de los operadores dominan-



tes. En caso de entornos competitivos, una acción regulativa común consiste en el establecimiento de medidas para equilibrar las posiciones de los participantes en ese mercado, facilitando la superación de las barreras de entrada de la industria y las situaciones de abuso de la posición dominante por parte de algún operador, que utiliza su posición de dominio del mercado para dificultar el crecimiento y desarrollo de la competencia. Directamente ligado a este tema se encuentra el control de los subsidios cruzados entre servicios diferenciados de un mismo operador. La estrategia de subsidiar un servicio deficitario mediante las ganancias de otro que presente beneficios en el mismo operador, puede ser utilizada como estrategia para limitar la entrada de nuevos operadores en el área del servicio deficitario, manteniendo por ejemplo los precios a niveles inferiores al coste de provisión. Así, en el caso de los servicios de telefonía fija, ésta había sido una dinámica tradicional de subsidiación entre servicios internacionales y locales.

La regulación de los precios de los servicios es otra de las formas de control de la conducta de los operadores. Mediante ella se pueden perseguir diversos objetivos, por ejemplo impedir la utilización de precios predatorios. Por otro lado, el control de precios puede ser utilizado para garantizar períodos temporales de readaptación de los operadores a entornos competitivos. El establecimiento de controles de costes y beneficios, así como el requerimiento de información a los distintos operadores, también puede ser un instrumento para conseguir un funcionamiento sectorial más transparente. La información sobre los costes del servicio es un «arma» que tradicionalmente han utilizado los operadores dominantes para condicionar las opciones regulativas sectoriales. Por ejemplo, el establecimiento del precio de interconexión de redes debe partir de una información clara sobre el coste real de los mismos. En este sentido, la regulación de la interconexión es un elemento fundamental para posibilitar al nuevo entrante la provisión de sus servicios. Pensemos que la transición del monopolio al entorno competitivo da una ventaja clara al antiguo monopolista, puesto que éste controla y gestiona la red fija. Por último, la conducta de los operadores también puede ser controlada mediante el establecimiento de estándares técnicos y operacionales de redes y equipos, así como por la resolución de cuestiones concretas, como la determinación de los planes de numeración.

En tercer lugar podemos mencionar instrumentos regulativos destinados a garantizar la cohesión social en la prestación de servicios de te-

lecomunicación. La regulación del sistema de servicio universal, es decir, sus características y sistemas de financiación, responde a esta idea. El concepto de servicio universal se refiere a la necesidad de extender el servicio de telecomunicación a toda la sociedad, al margen de la condición social o a su localización geográfica, a unos precios suficientemente asequibles. Se trata, pues, de un concepto que debe ser concretado por la acción política, es decir, se debe establecer cuáles son los servicios específicos que deben englobarse (telefonía vocal, fax, correo electrónico, una determinada capacidad de recepción de datos, etc.), así como establecerse quién deberá ofrecer este servicio, a qué precio y cómo se sufragará el coste de acceder a aquellos usuarios «no rentables». Por otro lado, otra forma de favorecer la posición del usuario de servicios de telecomunicación se sitúa en la regulación sobre los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios, su publicidad y los mecanismos de control y régimen disciplinario que se establezcan por parte de los poderes públicos.

Sin embargo, las formas posibles de intervención pública sobre el sector de las telecomunicaciones son mucho más amplias, y más en la actualidad, al acelerarse los fenómenos de convergencia mediática. Así, junto a las políticas regulativas que generan nuevas legislaciones y desarrollos normativos sobre el sector, podemos encontrar también de forma destacada en Europa la presencia de políticas de carácter distributivo, que consisten básicamente en ayudas al desarrollo de infraestructuras o en promocionar proyectos innovadores para el uso de los recursos de comunicación. Aunque no de forma generalizada, numerosos gobiernos estatales y regionales también se han sumado a estas políticas de promoción, desarrollando programas propios de impulso a las nuevas posibilidades abiertas por el desarrollo de las telecomunicaciones y la informática.

## La política europea en el sector de las telecomunicaciones

En los tratados fundacionales de la entonces CEE, el tema de las telecomunicaciones estaba completamente ausente de los contenidos negociados. En aquellos años su estatalización era tan fuerte que nadie ponía en duda que se trataba de un ámbito de gestión propio y exclusivo de los Estados nacionales. En los años ochenta la Comunidad Europea apostó

fuertemente para incidir en la articulación y las políticas del sector. La explicación no se debe limitar sólo a los cambios tecnológicos que ha sufrido el sector, sino a que tales cambios han posibilitado un gran desarrollo de las actividades de comunicación, haciendo que las telecomunicaciones se constituyeran desde los ochenta como un sector económico en fuerte crecimiento y, por tanto, con mayor facilidad de ser articulado por parte de las instituciones de la UE (Pérez Isar y De la Parra, 1986).

Las instancias comunitarias no mostraron interés en que las telecomunicaciones fueran incluidas en el ámbito de acción de las instituciones y el Derecho comunitario hasta bien entrada la década de los ochenta (Alabau, 1998). No hay ninguna disposición comunitaria específica sobre este sector hasta 1984, año en que el Consejo aprobó una Declaración señalaba la necesidad de actuar en cuatro líneas fundamentales: la creación de un mercado comunitario para equipos y terminales; el desarrollo de servicios en los campos avanzados de las telecomunicaciones; la mejora del acceso a los servicios de las regiones menos favorecidas; y la coordinación de la posición europea en los foros internacionales.

Como consecuencia de ello se creó un grupo de trabajo, germen de la futura DG XIII, que impulsara estas iniciativas. Este primer paso provocó que la propia Comisión se replanteara su posición en la materia, lo que desembocaría en la publicación, en junio del año 1987, del primer Libro Verde de las Telecomunicaciones, verdadero punto de arranque de la política comunitaria de telecomunicaciones (Lera, 1988a y 1988b). Tras un intenso y largo debate, que duró casi un año, el Consejo adoptó una resolución en la que, tras considerar que las telecomunicaciones europeas constituían una condición importante para la consecución del Mercado Interior, se fijaron los grandes objetivos de la política comunitaria de las telecomunicaciones hasta el año 1992. En primer lugar se buscaba la creación de un mercado abierto de equipos y aparatos en la línea de suprimir las fronteras interiores que obstaculizaban el libre intercambio de equipamiento. Un segundo objetivo de la política comunitaria era la armonización de las redes y de los servicios nacionales. El Consejo señaló la importancia de definir rápidamente las condiciones técnicas, las condiciones de utilización y los principios tarifarios para la oferta de una red abierta (ONP), por su estrecha vinculación con la creación de un mercado común abierto de los servicios de telecomunicación.

Para la consecución de estos objetivos, la Comisión Europea desarrolló dos grandes líneas de actuación: a) impulsar el desarrollo de polí-

ticas industriales, con el objetivo de reestructurar los sectores productivos nacionales en una trama europea; y b) liberalizar y regular los mercados, con el objetivo de fomentar y facilitar una integración pautada en el mercado mundial. Las iniciativas de la Comisión generaron importantes tensiones con los Estados nacionales, que intentaban mantener sus políticas propias. Debe recordarse que a inicios de los años ochenta las telecomunicaciones estaban orientadas por sus operadores monopolistas, empresas o administraciones, en una relación muy estrecha con las grandes empresas productoras.

La apertura a la competencia de servicios de telecomunicaciones constituía una finalidad de la política comunitaria. A su vez, se intentaba que los nuevos servicios, sobre todo aquellos que tuvieran vocación transnacional, nacieran con las condiciones adecuadas para evitar la segmentación nacional, y que los usuarios europeos pudieran utilizarlos en cualquier Estado (Alabau, 1997). Los nacientes servicios móviles, telefonía digital (GSM), radiomensajería (ERMES) y teléfonos sin hilos (DECT) fueron objeto de las correspondientes regulaciones. Asimismo se llevaron a cabo considerables esfuerzos para que se aplicara de manera uniforme la normalización en el sector, especialmente en el caso de la Red Digital de Servicios Integrados (RDSI). Todo ello llevó a considerar que la introducción de la competencia en el mercado exigía, para una adecuada transparencia y aplicación del principio de igualdad de oportunidades, que se estableciera una neta distinción entre las actividades de regulación y explotación (Majó, 1994), objetivo que se implementaría en los distintos países a lo largo de la década de los noventa.

El 16 de junio de 1993, el Consejo aprobó una Resolución que sentó las bases para la apertura total: se aceptaba la fecha de 1 de enero de 1998 (con algunas moratorias para diversos países, entre ellos España, que podría disponer de cinco años más) como límite para la liberalización de todos los servicios, incluida la telefonía vocal. Se requería a la Comisión para que presentara un informe sobre las redes antes de 1995, con carácter previo a la decisión sobre su apertura a la competencia. Por lo demás, se enfatizaba la necesidad de garantizar la prestación del servicio universal y la urgencia en ajustar las tarifas a los costes. Así, la Comisión presentó el Libro Verde sobre redes de telecomunicaciones en octubre de 1994, que posteriormente completó con una segunda parte en enero de 1995, lo que permitió al Consejo adoptar una resolución, en julio de 1995, en la que se fijaba la misma fecha de apertura que la esta-

blecida para los servicios de telefonía vocal (1 de enero de 1998). Al mismo tiempo se reconocía la necesidad de disponer de un marco reglamentario europeo, antes de dicha fecha, que asegurara una apertura en condiciones.

De esta forma, a lo largo de los noventa la Comisión fue configurándose como un elemento de difusión de las iniciativas de liberalización del sector, aunque estas iniciativas seguirían dejando un gran margen de actuación al desarrollo de políticas nacionales por parte de los Estados. En cierta medida, la Comisión actuaba como agente de difusión de las nuevas políticas (Levi-Faur y Jordana, 2005). En enero de 1998 se culminó el proceso iniciado en los ochenta por el que se establecía un marco regulador europeo impulsor de la liberalización del mercado de las telecomunicaciones, proponiendo la apertura total del sector. Aun así, la no consecución de un mercado europeo de telecomunicaciones auténticamente integrado motivó a la Comisión a seguir incentivando el proceso de liberalización a través del desarrollo del llamado marco europeo de las «comunicaciones electrónicas» en el período 1999-2002. En primer lugar la Comisión realizó un análisis de la regulación existente hasta el momento que se materializó en la comunicación de la Comisión «Quinto Informe de la Comisión» COM(1999)537, en el que se ponía de relieve la inexistencia de un auténtico mercado paneuropeo de las telecomunicaciones y la falta de homegeneización de normativas estatales como, por ejemplo, las relativas a las concesiones de licencias. Por otro lado se seguía constatando la posición dominante de los antiguos monopolios estatales y las barreras administrativas que seguían existiendo para los nuevos operadores entrantes. Este análisis de la situación en Europa se complementó con las reflexiones de los Libros Verdes sobre Convergencia y sobre el Espectro Radioeléctrico, así como con informes sobre la televisión digital (Jordana, 2002).

Las conclusiones de este proceso de redefinición de la política europea pasaron por enfatizar la necesidad de conseguir una auténtica apertura de los mercados desde una perspectiva paneuropea y un mejor marco regulatorio sensible a la convergencia entre sectores. La Comisión desarrolló una propuesta de nuevo marco regulador basada en nuevas Directivas (una Directiva marco y cuatro específicas sectoriales) y a partir de medidas no vinculantes, como recomendaciones o directrices. En diciembre de 2001, el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo acordaron la adopción del nuevo marco regulador que se publicó en febrero de 2002, otorgando a los Estados un período, hasta julio de 2003, para la

transposición en su legislación del contenido de las nuevas Directivas. Este nuevo marco regulador pretendía mejorar el entorno de competencia en Europa y fomentar la armonización de las regulaciones a escala nacional, facilitando los trámites administrativos para la prestación de los servicios por parte de los operadores y favorecer un mercado cohesionado en la UE. Esta iniciativa reguladora europea se componía básicamente de los siguientes instrumentos: la Directiva sobre el acceso e interconexión de redes de comunicaciones (2002/19/CE); la Directiva sobre autorizaciones de redes de comunicaciones (2002/20/CE); la Directiva sobre un marco regulador común para redes y servicios de comunicaciones (2002/21/CE); la Directiva sobre servicio universal y derechos de los usuarios en relación con las redes de comunicaciones (2002/22/CE); la Decisión sobre el marco regulador para la política de espectro en la UE (676/2002/CE); la Directiva sobre tratamiento de datos personales y protección de la privacidad en el sector de las telecomunicaciones (2002/58/CE); la Directiva a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (2002/77/CE); y, por último, la Recomendación relativa a mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas (2003/311/CE).

Estas iniciativas de la Comisión Europea ponen de manifiesto dos hechos: la dificultad de conseguir una auténtica europeización del sector de las telecomunicaciones que vaya más allá de la mera transposición a escala nacional de las normas europeas y el considerable margen de acción de los Estados a la hora de articular mercados nacionales en este sector. Especialmente determinante en este sentido fue la negativa de los Estados miembros a establecer un órgano regulador europeo con autoridad sobre la regulación de las telecomunicaciones a escala comunitaria, aceptando éstos sólo la existencia de un mecanismo de coordinación entre los distintos reguladores nacionales (Thatcher, 2001).

### La política de las telecomunicaciones en España: la configuración del sector y de su marco regulador

En España, la relación de las instituciones públicas con el operador preponderante, Telefónica, pasaron por distintas etapas a lo largo del siglo XX, etapas guiadas por la desvinculación parcial de la propiedad del presta-

dor de servicios del poder público y por la delegación en el operador, hasta finales de los años ochenta, del establecimiento de las líneas generales del desarrollo de los servicios de telecomunicación españoles, de forma que la «autorregulación tutelada» por parte del operador fue, en ese período, la forma tradicional de gestión de los servicios de telecomunicación.

Durante muchos años, sólo la delegación del gobierno en Telefónica (establecida mediante un reglamento del año 1929) actuaba como órgano de intervención estatal en este ámbito, aunque con una escasa capacidad de control efectivo. Frecuentemente el operador monopolista desarrollaba por su propia cuenta las políticas de telecomunicaciones, sin demasiada articulación con otras políticas sectoriales ni ninguna evaluación sobre el carácter de los objetivos de servicio público que iba impulsando (Carballo, 1979; Jordana, 1998). Sin embargo, la situación empezó a cambiar con la creación de la Secretaría General de Comunicaciones y la Dirección General de Telecomunicaciones en el año 1985, como órganos encargados de controlar el sector e impulsar las políticas públicas correspondientes. La creación de estos organismos ponía de manifiesto una nueva sensibilidad política que reflejaba la importancia que el sector de las telecomunicaciones había adquirido, y la voluntad de institucionalizar la autoridad gubernativa sobre el sector.

El establecimiento de un primer marco regulativo general, mediante la Ley de ordenación de las telecomunicaciones (Ley 31/1987, de 18 de diciembre; en adelante, LOT) permitió distinguir los diversos tipos de servicios de telecomunicaciones, empezando a organizar un mercado que distinguiera entre servicios explotados en régimen de monopolio y servicios explotados en régimen de competencia. El proceso de liberalización del mercado de las telecomunicaciones, aunque con un alcance muy limitado, se inició así en España de forma previa a la articulación de un marco de regulación europea de las telecomunicaciones. Posteriormente, entre finales de los años ochenta y principios de los noventa, fueron definiéndose, mediante nuevos reglamentos, los servicios y productos que paulatinamente se abrían a la libre competencia, siendo esta estrategia reflejo del proceso globalizado de liberalización del sector que se estaba desarrollando en el resto del mundo. Así, por ejemplo, poco tiempo después de la promulgación de la Directiva europea 88/301/CEE, en mayo de 1988, sobre la liberalización de equipos terminales, apareció un decreto de desarrollo de la LOT que incorporaba estos cambios e introducía el li-

bre comercio de terminales en España (RD 1066/89 de 28 de agosto). Todo ello, sin embargo, sin cuestionar la permanencia del régimen de monopolio para un amplio abanico de servicios de telecomunicaciones.

Durante la primera mitad de los años noventa, las políticas de las telecomunicaciones en el ámbito español seguían un curso marcado básicamente por la adaptación estratégica de las propuestas liberalizadoras de la Comisión Europea a los intereses gubernamentales de configuración de un mercado de las telecomunicaciones con marcada presencia de capital nacional y en el que apareciera un «campeón nacional», esto es, un operador dominante español con capacidad de internacionalización. De ahí la intención, en este período, de dar a la operadora Telefónica un mayor margen para adaptarse mejor a los nuevos requerimientos de un entorno competitivo. En este sentido, las políticas regulativas del gobierno consistían fundamentalmente en traspasar a la legislación estatal las sucesivas directivas comunitarias, adaptando su contenido y ritmo de implantación a los intereses nacionales. La Ley 32/1992 (de 3 de diciembre) modificó la LOT e incorporó finalmente numerosos elementos liberalizadores. En todo caso, la actitud del gobierno español hasta los primeros años noventa consistía habitualmente en resistir y suavizar el fuerte ritmo liberalizador de la Comisión Europea en los foros comunitarios, aduciendo el inferior nivel de desarrollo de las telecomunicaciones en España en comparación con otros países de la UE. Así, si los representantes españoles no conseguían frenar las decisiones comunitarias, una vez adoptadas las decisiones sobre la liberalización, su actitud era plantear condiciones especiales para la adopción de las decisiones comunitarias, como obtener períodos específicos de carencia y, finalmente, imponer de forma muy lenta el proceso de adaptación de las directivas comunitarias a la legislación española.

Aunque existía cierta conciencia de que el sector se encontraba en una senda de transformación importante a largo plazo, como se percibía en los mercados de telecomunicaciones del resto del mundo, en el sentido del impulso de una mayor liberalización y una progresiva desintegración de los monopolios, las expectativas existentes eran de que todo ello podía suceder a lo largo de un período prolongado, ya que las presiones internas en favor de una liberalización más rápida eran débiles y muy limitadas y, por lo tanto, bastante controlables para los actores clave del sector. Para aprovechar este tiempo, los argumentos en favor de prolongar la relación monopolista, compartidos por el gobierno y Telefónica,



consistían, entre otros, en que el operador monopolista español aún no había completado la cobertura telefónica de todo el territorio español, que debían amortizarse las inversiones en infraestructuras realizadas hasta el momento y que la transformación de la empresa para competir en el mercado y su conversión en una operadora multinacional debía ser algo gradual, no traumático. En aquel contexto parecía bastante claro que la política de la telecomunicación en España se hacía desde el interior, básicamente a partir de conceptos y proyecciones estratégicas definidas por la propia empresa Telefónica, que el gobierno aceptaba y reforzaba, matizando sólo en algunos casos ciertas líneas de actuación.

Las políticas europeas de las telecomunicaciones aún se percibían como algo relativamente lejano que aportaba una cantidad importante de fondos para nuevas inversiones a través de distintos programas (STAR, FEDER, etc.), aunque con la peculiaridad de que las prioridades de inversión podían ser definidas en parte por los actores estatales. Al mismo tiempo, las intervenciones europeas también servían como argumento para ordenar un sector muy poco regulado en España hasta entonces, introduciendo algunas novedades en el sector; pero difícilmente podían alterar los elementos básicos del monopolio de las telecomunicaciones: infraestructuras y telefonía básica, ya que, por otra parte, éste fue el límite fijado por la reforma de la LOT realizada en diciembre de 1992, fruto de la transposición de la Directiva 90/388/CEE.

La estrategia de dilación en la introducción de competencia en España llevó a los negociadores españoles en Bruselas a acordar una ampliación de cinco años en el período de transición antes de la liberalización total de los servicios básicos de telefonía, cuya fecha había sido acordada por el Consejo Europeo para el 1 de enero de 1998. Entonces el debate en el país se articuló alrededor de cuál debía ser la posición española respecto al proceso de liberalización europeo: o bien se debían mantener los cinco años de carencia, y no introducir la liberalización hasta el año 2003, o bien debía rechazarse tal posibilidad e incorporarse a la liberalización junto al resto de países en el año 1998. El gobierno y Telefónica, siguiendo el Plan Nacional de Telecomunicaciones, que precisamente terminaba en el año 2002, optaban por la primera posibilidad, esperando que diez años más de monopolio fueran suficientes para alcanzar los estándares europeos en servicios públicos de telecomunicaciones y, asimismo, consolidar empresarialmente a Telefónica. Otros actores, como el Ministerio de Economía, insistían en acelerar el proceso

de liberación, avanzándose incluso al año 1998 en aquellos subsectores de las telecomunicaciones en los que fuera posible. Existió cierto debate público sobre esta disyuntiva, aunque las discusiones se produjeron básicamente en foros especializados, como algunas jornadas y seminarios de estudio celebradas en aquellos meses. Ya a finales de 1993, la propia Telefónica empezó a considerar que tal vez la opción que mejor podía favorecer a sus propios intereses era la renuncia al período de carencia. Fundamentalmente, lo que Telefónica constataba era que podía alcanzar los objetivos definidos en el Plan Nacional de Telecomunicaciones bastante más rápidamente de lo que había supuesto inicialmente, llegando al año 1998 preparada ya para la competencia (tarifas, calidad, etc.) y con una extensión del servicio universal asegurada, fundamentalmente gracias a la telefonía móvil. Con ello el operador podía evitar los costes del no aprendizaje en que la carencia le hubiera podido hacer incurrir y, por otro lado, podía actuar más agresivamente en el exterior, al no realizar prácticas de competencia desiguales, ya que no actuaría en el mercado español de forma monopolista.

Pocos meses más tarde se produjo una declaración pública del gobierno en la que se anunciaba la renuncia al mencionado período de carencia, aceptando la fecha de 1 de enero de 1998 como momento de la liberalización total, y se introducían algunas medidas para acelerar la liberalización de algunos subsectores, como la transmisión de datos o las telecomunicaciones por cable, con el objetivo de ir introduciendo ámbitos de competencia a lo largo de los años que aún restaban para 1998. Esto permitió acelerar la liberalización en subsectores —como la telefonía móvil— en los que esta permanecía bastante estancada, a pesar de que la modificación de la LOT de 1992 ya había establecido el marco legal para su implementación (Caballero y Álvarez, 1995). Dado este conjunto de decisiones, la resolución del Consejo Europeo de diciembre de 1994 decidiendo incorporar también todas las infraestructuras de telecomunicaciones dentro del paquete de la liberalización completa prevista para 1998 tuvo una escasa incidencia en nuestro país, ya que en todo caso la decisión clave sobre la liberalización se había tomado antes.

Así pues, los distintos gobiernos españoles se mostraron especialmente sensibles en el desarrollo de estrategias de articulación empresarial de los mercados, aprovechando las oportunidades de intervención que ofrecía el período de transición hacia la liberalización total. Así, las políticas de las telecomunicaciones se centraron en incidir sobre algunos

aspectos clave concernientes a la construcción del mercado, como su capacidad para definir en el número de operadoras de móviles, la capacidad de entrenar a su «campeón nacional» para la competencia que se aproximaba o bien la oportunidad de establecer duopolios, caso de Retevisión, con carácter previo a la liberalización total, que blindaran posibles incursiones empresariales más agresivas en una futura Europa liberalizada. Todo ello, como lo evidencia muy claramente la política española de las telecomunicaciones entre 1995 y 1998, en continuo diálogo con la vigilante Comisión Europea, que intentaba evitar que el gobierno facilitara el ejercicio de prácticas limitadoras de la competencia, especialmente por parte del operador dominante, en los mercados que se estaban construyendo durante estos años.

La creación de una agencia independiente, la Comisión de Mercado de las Telecomunicaciones, que empezó a actuar durante el año 1997, permitió introducir una separación entre la vigilancia del mercado y su regulación operativa, facilitando al mismo tiempo la adopción de políticas más estratégicas a cargo del propio ministerio (Torre Cavía, 1997). En la medida en que no existía una autoridad reguladora europea, los temas de la vigilancia técnica del mercado, con aspectos tan importantes como la fijación de las tarifas de interconexión o la vigilancia de las empresas operadoras, quedaba así en buena parte en manos de la agencia reguladora estatal. Así, con el objetivo de velar por la libre competencia en el mercado nacional de las telecomunicaciones, se creó la CMT, hecho que suponía un cambio sustancial en la estructura institucional de regulación del sector. Se dotaba a este organismo de un conjunto de competencias regulativas y de la salvaguarda de la transparencia e igualdad de trato entre los operadores del mercado de las telecomunicaciones. Junto a ello y mediante la aprobación de la Ley 11/1998 general de telecomunicaciones, se pretendían incorporar los principios y previsiones contenidos en las Directivas de competencia plena (singularmente las referidas en la Directiva 96/19), en particular todo lo relativo al régimen de otorgamiento de licencias, interconexión y acceso a redes, servicio universal y obligaciones de servicio público, numeración y separación de cuentas.

Durante el año 1997 se otorgó un título habilitante para el segundo operador de telecomunicaciones, Retevisión. La idea de configurar un segundo operador con capital español había nacido en el período del gobierno socialista y buscaba la articulación en España de la competencia

basada en empresas nacionales. La intención era asegurar la presencia nacional de ese segundo operador y que luego se pudieran vincular a éste otros operadores, que, utilizando redes ya existentes (por ejemplo las de las compañías eléctricas), configurasen un *holding* de telecomunicaciones. El proceso de privatización de este ente público se desarrollaría en los años siguientes.

En el año 1999, la Comisión europea revisó el marco regulador de las telecomunicaciones, lo que desembocó, como hemos visto más arriba, en la aparición de un conjunto de Directivas sobre autorización, acceso e interconexión, servicio universal, privacidad y uso del espectro radioeléctrico. Esta regulación europea intentaría profundizar en el grado de liberalización de los distintos mercados europeos de las telecomunicaciones, ya que se percibía que el proceso de liberalización se desarrollaba con dificultades. Las disposiciones comunitarias tenían que estar incorporadas en las legislaciones nacionales antes de julio de 2003. Sin embargo, algunos de los Estados miembros, entre ellos España, se retrasaron conforme al calendario previsto, lo que llevó a la Comisión a iniciar un procedimiento de infracción contra el Reino de España. Para llevar a cabo la incorporación de la nueva regulación europea al ordenamiento jurídico español, se optó por la elaboración de una nueva Ley, con la justificación de que se introducirían cambios en la ordenación del sector más allá de la mera transposición de las Directivas de la Comisión. En este sentido se promulgó la nueva Ley general de telecomunicaciones de noviembre de 2003.

El objetivo de la nueva regulación fue simplificar los regímenes de entrada de los operadores en el mercado, eliminándose el anterior sistema de licencias individuales y autorizaciones. En segundo lugar se contemplaba un marco regulador más flexible distinguiendo el marco de intervención regulativa en los mercados más competitivos de los que no lo son. En tercer lugar se precisaba mejor el contenido del servicio universal, recogiendo el acceso funcional a internet y otros derechos de los usuarios. Por último, se regularon aspectos como la ocupación del dominio público radioeléctrico, las tasas o las potestades administrativas. Esta nueva legislación española se planteaba como objetivo otorgar a las instancias gubernamentales españolas mayores recursos regulativos para una mejor articulación del sector de las telecomunicaciones, teniendo en cuenta el grado de competencia relativo que se había alcanzado en cada uno de sus mercados específicos, pero sin que se determinase a avanzar

hacia una auténtica convergencia europea en el mercado de las telecomunicaciones.

## Conclusiones

Hemos podido analizar cómo la Comisión Europea ha intentado promover la creación de un régimen regulador de las telecomunicaciones en Europa que incentivase la constitución de un marco apto para la europeización de las políticas y el mercado de las telecomunicaciones. Aun así, hemos mostrado que España ha podido mantener un considerable margen de acción para poder definir y desarrollar una política propia en este sector, que respondiese a la estructura de intereses de su red sectorial en el ámbito de las telecomunicaciones.

El papel del Estado español en dicho ámbito ha ido evolucionando a lo largo del tiempo en función de la percepción de la importancia política y económica de este sector. En este sentido hemos visto que hasta mediados de los años ochenta no se detectó una mayor intensidad en el intento de control y dirección política del sector, ejemplificado en la creación de la Secretaría General de Comunicaciones y de la Dirección General de Telecomunicaciones en 1985 y en el desarrollo de la legislación española en este sector a partir de estos años, que aun recogiendo los debates que a instancias europeas se venían realizando, son fruto del objetivo del gobierno español de establecer un nuevo marco de autoridad para el control de las telecomunicaciones.

Previamente a este período de mediados de los ochenta, el gobierno español inició el proceso de establecer un marco normativo e institucional de control del sector de las telecomunicaciones antes de la consolidación del régimen regulatorio europeo, promoviendo, en cierta medida, iniciativas de liberalización en algunos mercados menores de servicios de telecomunicación. Todo ello en un contexto de difusión a escala mundial de los procesos de liberalización y privatización del sector de las telecomunicaciones. Así, hasta mediados de los ochenta las dinámicas de liberalización de este sector en España se articularon fuera del contexto de europeización del marco regulador de las telecomunicaciones.

El establecimiento de un régimen europeo de las telecomunicaciones después de 1993 coincide con la misma dinámica hacia la liberaliza-

ción del sector en España, aunque en nuestro país la prioridad principal en este período fue el establecimiento y la consolidación de la capacidad reguladora de las autoridades nacionales. Esta dinámica fue evidente tanto en el período de gobierno del PSOE, como en el del PP, a partir de la creación de un organismo regulador independiente, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, que inició su andadura en 1997. El establecimiento de una Agencia reguladora fue un paso decidido hacia el proceso de liberalización y competencia sectorial, como el promovido por la Comisión Europea pero, en el caso español, el Ministerio mantuvo competencias regulativas y de control suficientes para fundamentar una política propia que protegiera los «intereses nacionales» basados en la promoción de un «campeón nacional» como Telefónica, esto es, una operadora multinacional con base y arraigo en el capital español.

En 1995, el gobierno socialista privatizó parte de las acciones de Telefónica. Pero esta privatización no respondía a una política liberal de apertura y desvinculación con el antiguo operador monopolista. Un año más tarde, el nuevo gobierno del Partido Popular nombraría presidente de Telefónica a una persona afín a las posiciones del gobierno y sólo entonces se pasó a la fase de privatización del resto de acciones que permanecían en el ámbito público. Esta estrategia de oposición a los objetivos de las instancias europeas, que preconizaban una auténtica liberalización del sector y la desvinculación de los gobiernos de los antiguos operadores monopolistas, quedó realzada por el mantenimiento por parte del gobierno español de una «acción de oro» que le otorgaba, durante diez años, la capacidad de vetar ciertas decisiones estratégicas de la nueva compañía privada Telefónica.

Este tipo de decisiones nos muestra claramente cómo a lo largo de los noventa los gobiernos españoles, al margen de sus colores políticos, intentaron establecer un marco propio de regulación y configuración del mercado de las telecomunicaciones en España, más allá de los incentivos e influencias que en aquellos años ejercía la UE, que supusiera la creación de un mercado en España controlado en gran medida por empresas españolas. Esto fue de nuevo evidente en el proceso de concesión de un segundo operador nacional que ejerciera la competencia a Telefónica. En este caso, el gobierno intentó establecer un duopolio durante dos años para posibilitar que el nuevo entrante, Retevisión, tuviera tiempo de consolidarse antes de la apertura total del sector en noviembre de 1998. Retevisión era la empresa pública encargada de ofrecer a todo el país la

transmisión de las señales de radio y televisión. De nuevo aparecía la intención por parte del gobierno de concentrar la competencia del mercado de las telecomunicaciones en unos operadores con fuerte implantación española, de forma que se constituyera un mercado relativamente maduro que impidiera la fácil entrada de los operadores de otros países europeos (Jordana y Sancho, 2005).

Un indicador más de esta estrategia de configurar un espacio propio de regulación y configuración del mercado de las telecomunicaciones desde una lógica nacional, y no en clave de europeización, fue la negociación que el gobierno español desarrolló con la Comisión Europea, a principios de los años noventa, para conseguir retrasar el proceso de liberalización y apertura del sector en España. El objetivo de esta estrategia era táctico, directamente vinculado con la voluntad de otorgar a los operadores españoles un mayor margen temporal para consolidar sus posiciones de mercado, tanto en España como en el área de Latinoamérica. Aun así, el buen resultado económico de los operadores facilitó la renuncia del gobierno español a la utilización de los períodos de retraso de la apertura sectorial que se habían conseguido.

El gobierno español iría introduciendo en su normativa las iniciativas regulativas europeas, aunque, más allá de la articulación de un marco normativo común, la europeización del mercado de las telecomunicaciones en España no se ha desarrollado desde el punto de vista de la estructura del mercado. El mercado español está sólo parcialmente integrado a escala europea en el sentido de un entorno económico totalmente abierto a la competencia. Por lo que se puede concluir que, salvo en la incorporación de un sistema común de reglas y normas, en España el proceso de europeización del sector de las telecomunicaciones ha sido limitado. Así por ejemplo, las estrategias de internacionalización de los operadores españoles ponen de manifiesto que las inversiones en Europa de estos agentes son muy inferiores a las realizadas en Iberoamérica. Si consideramos que una de las dimensiones de la europeización es incentivar la generación de un mercado común europeo de desarrollo empresarial, es claro que desde el punto de vista de unidad de mercado esto no se ha conseguido.

Más que considerar que la acción de las instituciones europeas ha condicionado e influido de una forma determinante en la configuración del sector de las telecomunicaciones en España, podríamos entender que la estructura de regulación europea ha sido utilizada por los distintos go-

biernos españoles como oportunidad para modernizar la configuración de este mercado sectorial. Por un lado, las primeras iniciativas de liberalización del sector fueron emprendidas por el gobierno español antes del desarrollo del marco regulador europeo. Por otro, aun cuando el marco regulador europeo incentivaba la generación de mercados en los que no se produjeran distorsiones anticompetitivas, hemos visto que en el caso español ha habido un margen de acción suficiente para desarrollar una política de configuración del sector que promoviera los intereses domésticos basados en la creación de «campeones nacionales».

Podemos concluir señalando que existen algunas dudas sobre el proceso de europeización como el motor fundamental de la liberalización del sector de las telecomunicaciones en España, ya al margen de alcanzar efectivamente un mercado único. La liberalización de las telecomunicaciones se produjo de formal global en casi todo el mundo durante los años noventa, por lo que ésta debería entenderse en un entorno más global de difusión de las políticas de liberalización de las telecomunicaciones en el mundo y no sólo en Europa (Levi-Faur, 2004). Es cierto que la acción de las instituciones europeas ha supuesto un marco de incentivos para una adecuación común del ámbito regulativo de las telecomunicaciones de los distintos Estados europeos, pero no es menos cierto que ello se ha conjugado con un elevado margen de maniobra de los distintos gobiernos nacionales para desarrollar una política de telecomunicaciones y una configuración de sus respectivos mercados basadas en los intereses particulares de los propios Estados.

## Bibliografía

- Alabau, A. (1997), «Telecommunications and the Information Society in European Regions», *Telecommunications Policy*, vol. 21, n.º 8.
- (1998), *La Unión Europea y la política de telecomunicaciones*, Fundación Airtel Móvil, Madrid.
- Caballero, F. y O. Álvarez (1995), «Liberalización del mercado europeo de servicios de telecomunicaciones: evaluación de la adaptación de España al nuevo entorno competitivo», *Papeles de Economía Española*, n.º 63.
- Carballo, R. (1979), «El capital extranjero y la dictadura: la ITT en España», *Cuadernos Económicos del ICE*, n.º 10.
- Fligstein, N. (2001), *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of*



- Twenty-First-Century Capitalist Societies*, Princeton University Press, Princeton.
- Gensollen, M. y O. Jacquinet (1994), «The liberalization of the telecommunications market in Europe», *Communications and Strategies*, n.º 13.
- Jordana, J. (1998), «La política de telecomunicaciones en España: del monopolio a la transición al mercado», en R. Gomà y J. Subirats, coords., *Políticas públicas en España*, Ariel, Barcelona.
- , ed. (2002), *Governing Telecommunications and the New Information Society in Europe*, Elgar, Cheltenham.
- Jordana, J., D. Levi-Faur e I. Puig (2006), «The Limits of Europeanization: Regulatory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors», *Governance*, vol. 19, n.º 3.
- Jordana, J. y D. Sancho (2005), «Policy Networks and Market Opening in Spanish Telecommunications», *European Journal of Political Research*, n.º 25.
- Lera, E. (1988a), «La política de telecomunicaciones y el mercado único europeo», *Boletín*, Círculo de Empresarios.
- (1988b), «La política europea de telecomunicaciones. ¿Pragmatismo o audacia?», *Telos*.
- Levi-Faur, D. (2003), «The politics of liberalisation: Privatisation and regulation-for-competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries», *European Journal of Political Research*, vol 42, n.º 5, pp. 705-740.
- (2004), «On the net impact of Europeanization: the EU's telecoms and electricity regimes between the global and the national», *Comparative Political Studies*, vol. 37, n.º 1, pp. 3-29.
- Levi-Faur, D. y J. Jordana (2005), «The Rise of Regulatory Capitalism: The Global Diffusion of a New Order», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n.º 598 (número especial).
- Majó, J. (1994), «La política de las telecomunicaciones en Europa», *Dirección y Progreso*, n.º 135.
- Noam, E. (1992), *Telecommunications in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Pérez Isar, J. y R. De la Parra (1986), «La CEE y la política de telecomunicaciones», *Revista T*, n.º 9.
- Sandholtz, W. (1993), «Institutions and Collective Action: The New Telecommunications in Western Europe», *World Politics*, vol. 45, n.º 2, pp. 242-270.
- Scharpf, Fritz (1999), *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- Schneider, Volker y Raymund Werle (2006), «Telecommunications Policy», en P. Graziano y M. Vink, eds., *Europeanization: new research agendas*, Palgrave, Basingstoke.
- Thatcher, Mark (2001), «The Commission and National governments as partners:

EC regulatory expansion in telecommunications 1979-2000», *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n.º 4.

Torre Cavía, M. (1997), «La comisión del mercado de las telecomunicaciones», en J. Cremades, comp., *Derecho de las telecomunicaciones*, La Ley-Ministerio de Fomento, Madrid.

---

## 10. España y la política de justicia e interior

*Leticia Delgado*

El proceso de integración europea se reforzó significativamente en 1992 con la incorporación de áreas de actuación que no habían sido contempladas al principio. En la evolución desde las «Comunidades Europeas» hacia la «Unión Europea» (UE) destacan los asuntos de justicia e interior. Hasta entonces habían sido considerados como un componente fundamental del ámbito competencial de los Estados miembros. Sin duda, la puesta en marcha del mercado único y la ampliación hacia el flanco meridional presionaban, desde mediados de la década de los ochenta, a favor de la adopción de medidas en este ámbito. No obstante, la caída del muro de Berlín y los acontecimientos subsiguientes favorecieron la efectiva incorporación de dichos temas a la agenda europea. Las políticas que se agrupan bajo esta etiqueta tienen como principal propósito hacer realidad la libre circulación de las personas en el espacio comunitario.

Aunque ha habido avances significativos desde 1992, el grado de institucionalización y comunitarización de la política de justicia e interior es relativamente bajo. El estudio del proceso de consolidación de dicha política arroja señales contradictorias: si bien los ciudadanos desean que las instituciones europeas se involucren en mayor medida en la adopción de decisiones, los Estados miembros se resisten a cooperar en este ámbito. Las dimensiones organizativa, normativa y presupuestaria reflejan una política sectorial de escaso alcance, pero en proceso de crecimiento. Los avances en la consecución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) son discretos y, de momento, poco relevantes, pero la trayectoria seguida denota persistencia por parte de la Comisión Europea. Finalmente, su diseño adolece de falta de coherencia interna. En suma, las medidas de la UE en materia de justicia e interior configuran un área de políticas emergente.

El impacto doméstico que cabe esperar es más bien débil. En materia de inmigración se han producido pocos cambios legislativos internos como consecuencia de decisiones comunitarias, si bien la mayoría de los mismos tiene que ver con la libre circulación de los nacionales de los Estados miembros y no con la gestión de la inmigración extracomunitaria. También se detecta cierta falta de predisposición a transponer algunas directivas (Álvarez, 2006: 71).<sup>1</sup> Sin embargo, en la formulación de la política nacional de inmigración los decisores han estado más que atentos a las comunicaciones elaboradas por la Comisión y, con el cambio de siglo, la UE se ha incorporado a los discursos de los gobernantes españoles en materia migratoria. Por el contrario, en el ámbito de la política antiterrorista apenas se aprecian impactos procedentes de la UE: se trata, más bien, de uno de esos temas que España ha intentado incluir en la agenda de las instituciones supranacionales.

La posición de España en relación con la consolidación de esta política está condicionada por varios factores, entre los que destacan su situación geográfica y política y la condición de país afectado por un fenómeno de terrorismo endógeno. Recientemente sus estrategias en el marco de la UE han estado inspiradas en la idea de que los avances a escala europea en materia de justicia e interior contribuirán a reforzar las actuaciones nacionales en la materia, máxime cuando los fenómenos sobre los que se actúa (inmigración y terrorismo, básicamente) exhiben una dimensión transnacional característica. En un mundo articulado globalmente hay pocas esperanzas de poder abordar con éxito y en solitario las migraciones internacionales y el terrorismo etarra e islamista.

El principal objetivo de este capítulo es evaluar la incidencia de la UE en las políticas españolas de justicia e interior entre 1986 y 2006. Para ello se intentará determinar, en primer lugar, la importancia relativa de este ámbito en la evolución del proceso de integración. En este sentido conviene destacar que, desde el punto de vista formal, la política europea de justicia e interior constituye una realidad posterior a la adhesión de España a las Comunidades Europeas. En segundo lugar, se identificarán los impactos que se han producido a nivel nacional en materia de inmigración y terrorismo, así como las oportunidades que ha abierto la consolidación de la política europea de justicia e interior para la intervención del gobierno español en ambas áreas.<sup>2</sup>

## Las políticas de justicia e interior en el marco de la Unión Europea

Las políticas de justicia e interior configuran uno de los ámbitos más recientes de elaboración de políticas en la UE. Su incorporación a la agenda europea con el Tratado de Maastricht puso de manifiesto la necesidad de abordar la seguridad interior de los Estados miembros como requisito indispensable para hacer realidad el objetivo del mercado interior. El Acta Única Europea (AUE) previó la creación de un mercado interior articulado en torno a la libertad de circulación de mercancías, servicios, capitales y personas. La libre circulación de las personas, fueran éstas nacionales de los Estados miembros o no, comportaba la eliminación de los controles sobre las mismas en las fronteras comunes. La desaparición de los controles interiores, a su vez, exigía medidas compensatorias para garantizar la seguridad: reforzar los controles en las fronteras exteriores y definir una política europea de asilo e inmigración.

Dadas las reticencias del Reino Unido y de Irlanda a eliminar los controles en sus fronteras, Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo decidieron adoptar dichas medidas compensatorias al margen de las instituciones comunitarias. El 14 de junio de 1985 firmaron el Acuerdo de Schengen y el 19 de junio de 1990 suscribieron el Convenio de aplicación del primero. Estos acuerdos tenían como objetivo el reforzamiento de los controles en las fronteras exteriores y la homogeneización de procedimientos en materia de visados, asilo y cooperación judicial y policial (Morata, 1999).

Para resolver los inconvenientes de este tipo de cooperación se buscó la integración de estos grupos de trabajo en el marco jurídico comunitario. El Tratado de la Unión Europea (TUE) creó, en el seno de las instituciones comunitarias, un espacio intergubernamental de adopción de decisiones sobre asuntos de justicia e interior al que se denominó «tercer pilar» o Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior (CJAI).<sup>3</sup> Su creación respondió a la creciente preocupación de la ciudadanía por la intensificación de algunos procesos relacionados con la globalización: el blanqueo de capitales, la transnacionalización de la delincuencia, los efectos no deseados de una inmigración descontrolada y la violencia política en su variante terrorista. La incidencia de estos fenómenos hizo emerger progresivamente una sensación de responsabilidad colectiva en aquellos ámbitos que afectaban principalmente a la seguridad interior. El objetivo

inicial básico era incrementar los niveles de coordinación entre las fuerzas de seguridad y la judicatura a través de una geometría compleja de difícil concreción (Jaime, 2003: 187-191).

En los años siguientes se iniciaron los debates respecto a los temas considerados de interés común, pero no hubo avances significativos en la elaboración de disposiciones comunes. Mientras las instituciones comunitarias seguían teniendo un papel muy limitado en estos asuntos, al margen de éstas se avanzaba decididamente hacia la puesta en práctica de los acuerdos de Schengen. La reforma del tercer pilar y la integración del acervo de Schengen en la UE centraron las discusiones de la CIG previa al Tratado de Amsterdam.

En el artículo 2 del Tratado de Amsterdam aparece como objetivo de la UE «mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y lucha contra la delincuencia». Por una parte, el Tratado de Amsterdam prevé la comunitarización de todas las políticas relacionadas con el cruce de fronteras exteriores de la Unión (fronteras interiores y exteriores, asilo, inmigración y cooperación judicial en materia civil);<sup>4</sup> entonces la política de visados ya era materia comunitaria. Por otra parte, mediante un protocolo anexo al Tratado de Amsterdam, el acervo de Schengen se integró en el marco de la UE.

A partir de las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam, la estrategia en materia de justicia e interior recibe el nombre de Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ). Poco a poco, el Consejo la ha ido dotando de contenido. El primer programa de trabajo sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación del ELSJ fue adoptado en el Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1998. El Plan de Acción de Viena se componía de una lista de medidas que habrían de adoptarse en los cinco años siguientes. El segundo programa de trabajo fue el resultado de la cumbre de Tampere, en octubre de 1999, que se cerró con la adopción de 62 conclusiones. También en el marco de este Consejo se estableció un plan quinquenal (1999-2004), cuyo cumplimiento sería controlado.<sup>5</sup> La evaluación del mismo determinó que no se habían alcanzado todos los objetivos iniciales, pero que se habían logrado avances significativos en la puesta en marcha de una política común de asilo e inmigración, la armonización de los controles fronterizos y la cooperación policial y en materia de seguridad interna y política penal.

Hoy el principal objetivo de la política de justicia e interior es crear el ELSJ en 2010. El Consejo Europeo de La Haya, en noviembre de 2004, aprobó un nuevo programa para el período 2005-2009. El 10 de mayo de 2005 la Comisión definió las diez prioridades en las que se debe concentrar el esfuerzo: 1) reforzar los derechos fundamentales y la ciudadanía, 2) luchar contra el terrorismo, 3) definir un enfoque equilibrado de la inmigración, 4) establecer un procedimiento común en materia de asilo, 5) maximizar las repercusiones positivas de la inmigración, 6) elaborar una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión, 7) encontrar el equilibrio adecuado entre la protección de la vida privada y la seguridad al compartir información, 8) elaborar un concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada, 9) garantizar un auténtico espacio europeo de justicia, y 10) compartir las responsabilidades y velar por la solidaridad.<sup>6</sup> Su plan de acción indica las medidas y la legislación para en los próximos cinco años.<sup>7</sup> Entre éstas destacan las definiciones y sentencias comunes para delitos tan graves como el terrorismo y el tráfico de drogas, para que los jueces de un Estado miembro reconozcan las sentencias promulgadas en otros. También se prevé el desarrollo de un sistema común de inmigración y asilo en el que los funcionarios estatales compartan información en el año 2008. Piezas elementales de este proyecto son Europol y Eurojust, agencias cuyo rendimiento se espera mejorar sensiblemente a través de la coordinación entre autoridades nacionales en la materia. El programa se completa con la creación de una agencia de fronteras (FRONTEX) radicada en Polonia y orientada a la protección de las nuevas fronteras de la UE.

La política de justicia e interior se encuentra en fase de crecimiento y expansión en varios aspectos: desarrollo organizativo, producción legal y, en menor medida, dimensión presupuestaria. Desde el punto de vista organizativo esta política se materializa en la existencia y funcionamiento de varias estructuras a escala comunitaria que podríamos agrupar según su relación con las distintas instituciones de la UE: el Consejo de Ministros de Justicia e Interior, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo.

En primer lugar, y dado que se trata de un asunto difícil de sustraer a las dinámicas intergubernamentales, en la cúpula del entramado organizativo está el Consejo de Ministros de Justicia e Interior, que agrupa a los responsables de estas materias en cada Estado miembro. Este consejo se reunió por primera vez en noviembre de 1993 y, salvo cuestiones de

urgencia, suele reunirse con una periodicidad bimestral. Los representantes permanentes de justicia e interior de los Estados miembros, articulados en torno al COREPER II, dan continuidad a la actividad del Consejo de Ministros competente. Éstos atienden y/o coordinan la asistencia de los funcionarios nacionales a las reuniones de más de treinta grupos de trabajo.<sup>8</sup> El protagonismo del Consejo de Ministros acentúa los aspectos intergubernamentales de la política dando lugar a las acusaciones tradicionales de falta de transparencia, control y eficacia (Reinares y Jaime, 1999: 264-268).

En segundo lugar, en el seno de la Comisión está funcionando, desde octubre de 1999, la Dirección General de Justicia en Interior,<sup>9</sup> creada a partir de la ampliación de un pequeño grupo de trabajo dedicado a estos asuntos instituido en 1992, tras la firma del TUE. Se trata de la dirección general más reciente y de menor tamaño de la Comisión. En ella trabajan 320 funcionarios de los 17.000 que integran su estructura interna. Esta dirección general se divide a su vez en 17 unidades temáticas que se agrupan en cuatro direcciones: a) asuntos generales; b) inmigración, asilo y fronteras; c) justicia civil, derechos y ciudadanía;<sup>10</sup> y d) seguridad interna y justicia criminal. Su papel es elaborar propuestas para el desarrollo de la legislación de la UE y controlar la implantación de la legislación una vez adoptada por el Consejo de Ministros. Su protagonismo en cuanto al ELSJ se debe básicamente a dos factores: por una parte, cuenta con la iniciativa para dinamizar el tratamiento de estos asuntos; por la otra, la falta de confianza entre los Estados miembros potencia el papel de la Comisión como actor «neutral».

En tercer lugar, cabe mencionar las estructuras relacionadas del Parlamento Europeo: la Comisión de Asuntos Jurídicos y, sobre todo, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. El ámbito de trabajo de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia e Interior, cuyos primeros informes datan de 1996, se extiende a numerosas materias, entre las que cabe citar la protección de los derechos de los ciudadanos, humanos y fundamentales; las medidas para combatir todas las formas de discriminación; la legislación sobre transparencia y la protección de las personas en relación con el procesamiento de datos personales; y las medidas relativas a la entrada y movimiento de personas, el asilo, las migraciones, la cooperación judicial y administrativa en materias civiles, la gestión integrada de las fronteras comunes y la cooperación policial y judicial en materia criminal. A ello se añaden los Observatorios Europeos



sobre Drogas y Adicción a las Drogas y sobre Racismo y Xenofobia, Europol, Eurojust, Cepol y otros cuerpos y agencias que trabajen en los mismos asuntos. Los informes del Parlamento en relación con estas materias contribuyen a estimular el debate interinstitucional y público.

La producción legal en asuntos de justicia e interior a escala europea también está creciendo. En apenas nueve años se ha convertido en una de las áreas de políticas públicas más activas de la UE: hoy, entre el 33 y el 38% de los textos legales en proceso de elaboración en Bruselas se relacionan con esta área. En términos de producción legal se aprecia un desarrollo relativo mayor que desde el punto de vista organizativo o presupuestario, lo que tal vez se deba a la importancia del componente regulativo de las políticas de seguridad interior. Desde una perspectiva más coyuntural, se alega que la integración de estos asuntos ha perdido impulso respecto a la fase de mayor entusiasmo, que se sitúa entre octubre de 1999 (Consejo Europeo de Tampere) y junio de 2002 (Consejo Europeo de Sevilla).<sup>11</sup> De hecho, la mayor parte de las directivas y reglamentos que dan contenido a este espacio se han formulado a partir del año 2000.

Hoy esta área de políticas públicas representa el 0,5% del presupuesto total de la UE, aunque se prevé que la proporción se vaya incrementando gradualmente hasta alcanzar un 1,3% en 2013. Se estima que el incremento más significativo se dará en el campo de la seguridad, lo que revela el grado de importancia que las instituciones europeas conceden a la acción de la UE en la prevención y la lucha contra la delincuencia (véase el cuadro 1).

En síntesis, la política europea de justicia e interior se materializa en una expectativa de producción legal, en unas estructuras organizativas marcadas por la fuerza de la tradición intergubernamental en asuntos de seguridad y en un presupuesto escaso, pero en crecimiento.

Aunque la mayoría de los expertos coincide en destacar la progresiva ampliación y profundización de los asuntos de justicia e interior, también se percibe la existencia de interrogantes sin respuesta acerca de la coherencia interna de esta política. En primer lugar, cabe destacar que la gradual consolidación de este espacio de actuación europea se encuentra ante un dilema: por una parte, se trata de asuntos con el potencial de hacer a la UE más popular porque la conecta con las preocupaciones de la gente corriente; por otra parte, el desplazamiento de la capacidad para adoptar decisiones en estos ámbitos desde los Estados-nación a las insti-

CUADRO 1  
*La distribución del gasto de la Unión Europea previsto  
 en la política de justicia e interior en 2013*

	Gasto	
	Millones de euros	Porcentaje
Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo	137,4	1,98
Prevención y lucha contra la delincuencia	597,6	8,61
Programa de derechos fundamentales y ciudadanía	93,8	1,35
Programa de justicia civil	106,5	1,54
Programa de lucha contra la violencia y de prevención e información sobre drogas	135,4	1,95
Fondo de gestión de las fronteras exteriores	2.152,3	31,03
Fondo de integración	1.770,5	25,52
Fondo de retorno	759,9	10,95
Fondo europeo para los refugiados	1.183,6	17,06
Total	6.937,0	100,00

FUENTE: elaboración propia. Información extraída del documento *The Hague Programme: Ten priorities for the next five years. A partnership for European renewal*, disponible en [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/information\\_dossiers/the\\_hague\\_priorities](http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities).

tuciones europeas topa con numerosas resistencias por parte de los primeros. Los ciudadanos europeos citan la libre circulación de personas, bienes y servicios como uno de los principales logros de la unificación europea y desean de manera mayoritaria que las instituciones europeas se involucren en mayor medida en la lucha contra el terrorismo (80%) y contra el crimen organizado (75%).<sup>12</sup> Esta política incluye una serie de áreas altamente sensibles (migraciones, asilo, control de fronteras, derecho penal y civil y policía) en las que los gobiernos se resisten a cooperar, lo que se traduce en que los principales obstáculos al desarrollo de este ámbito estén relacionados con la circulación de la información.<sup>13</sup> En la práctica, esta falta de confianza en los homólogos de otros países europeos refuerza el factor diversidad, dificultando la cooperación efectiva entre las organizaciones policiales y judiciales estatales y la ralentización del proceso aumenta la vulnerabilidad de los Estados miembros en tales materias (Powell, Torreblanca y Sorroza, 2005: 77). Por otra par-

te, se suele aducir que las competencias en materia de justicia e interior se encuentran repartidas entre los tres pilares del proceso de integración, lo que dificulta la elaboración de una estrategia integral en la materia. De ahí que la fuerza vinculante de los acuerdos que se adoptan no sea homogénea: aunque se han elaborado normas vinculantes sobre algunos temas muy concretos y circunscritos, hay patentes vacíos sobre otros temas desde el punto de vista funcional muy relacionados con los primeros.

## España y la política de justicia e interior de la Unión Europea

La rápida adaptación de España a los estándares de Europa occidental (Morata, 1998) se tradujo inicialmente, en asuntos de justicia e interior, en la recepción activa de los planteamientos imperantes en la arena europea. Con el paso del tiempo, sin embargo, España ha promovido algunos avances en este tipo de cooperación que se relacionan con varias problemáticas de carácter interno como la presión migratoria, la delincuencia organizada y transnacional y el terrorismo. Además de los avances sustantivos en estos distintos frentes, la UE se ha convertido en un apoyo argumental que los diversos gobiernos españoles no han dudado en esgrimir en el debate político interno para justificar sus posiciones frente al resto de los partidos políticos.

Todos los gobiernos españoles han participado activamente en el desarrollo y consolidación de los asuntos de justicia e interior en la UE, aunque hayan orientado de diferente manera sus intervenciones. Para el ex presidente González, representante del Ejecutivo español desde 1982 a 1996, la cooperación en justicia y asuntos de interior surgió de la necesidad de combatir la criminalidad y atender a la preocupación de los ciudadanos al respecto (González, 2003: 83). La forma de criminalidad que se corresponde con el interés en reforzar la cooperación en estos ámbitos es la criminalidad transnacional organizada (mafias, trata de seres humanos). En este sentido, la abolición de las fronteras interiores crea un «espacio criminal común» que no se ve correspondido con la existencia de un «espacio *criminalístico* común», el principal objetivo de la cooperación policial y judicial penal. La elaboración, en 1997, del Plan de Acción para luchar contra la delincuencia organizada implicó un cambio de ritmo en la evolución de la cooperación judicial internacional en el marco

de la Unión (Tirado, 2003: 161). En cualquier caso, cabe destacar que por entonces los asuntos de justicia e interior no ocupaban un lugar destacado en la agenda europea del gobierno español.

La sustitución del PSOE por el PP en 1996 fue un punto de inflexión importante en la política europea de España que se dejó sentir en el ámbito de la seguridad. El primer gobierno del PP dio mayor consistencia al reforzamiento de la cooperación policial en Europa. Aznar propuso en el Consejo Europeo de Pörschach, en octubre de 1998, la celebración de una sesión extraordinaria sobre justicia e interior que tuvo lugar en Tampere, en octubre de 1999 (Barbé, 1999: 155-156, 171-172).<sup>14</sup> Durante la mayor parte del período de ocho años en que gobernó el PP, la lucha contra el terrorismo ocupó un lugar destacado en la agenda europea del gobierno español y, aunque no consiguió que su presión política convirtiera la lucha contra el terrorismo en un tema estrella de la integración europea, a lo largo de sus dos mandatos el gobierno popular contribuyó decisivamente a que el resto de los socios europeos conociese mejor las implicaciones del fenómeno terrorista, sobre todo a través de una estrategia en la que desempeñaban un papel destacado los europarlamentarios españoles miembros de las Comisiones de Asuntos Jurídicos<sup>15</sup> y de Libertades Civiles, Justicia e Interior.<sup>16</sup> Con ocasión de la celebración del Consejo Europeo de Sevilla, en junio de 2002, Aznar intentó liderar una coalición imprimiendo un enfoque más securitario y restrictivo a la política europea de inmigración. En la legislatura 2000-2004, el gobierno español desempeñó un papel importante a la hora de hablar de regulación de flujos migratorios y, especialmente, del control de la inmigración irregular (Terrón, 2004: 11).

A partir de 2004, el gobierno de Rodríguez Zapatero insiste, al igual que el anterior, en promover la cooperación entre los Estados miembros y las instituciones de la UE en materia de inmigración, introduciendo ciertos matices en la aproximación al fenómeno migratorio y en la estrategia que cabe seguir en el plano europeo que conviene destacar. En primer lugar, el nuevo gobierno se ha desmarcado del enfoque predominantemente securitario y restrictivo apostando por una aproximación a la gestión del fenómeno que desarrolle no sólo los instrumentos relacionados con el control de los flujos, sino también los relativos a la integración social y a la cooperación al desarrollo de los países emisores y de tránsito. En segundo lugar, más que intentar fraguar una coalición de Estados miembros (en el marco de las reuniones del Consejo Europeo) para mejorar la coo-

peración en la materia, el gobierno español está dirigiendo sus esfuerzos hacia la Comisión Europea, apelando a valores como la solidaridad. En tercer lugar, cabe destacar que hoy la política de inmigración ocupa la primera posición en la agenda española ante las instituciones europeas,<sup>17</sup> circunstancia que nunca se dio con los gobiernos anteriores.

Los procesos de elaboración, presentación y negociación de las posiciones del gobierno español en asuntos de justicia e interior se llevan a cabo a través de la asistencia de un representante del Ministerio de Interior y otro del Ministerio de Justicia<sup>18</sup> a las reuniones del Consejo de Ministros de Justicia e Interior y a través del grupo de justicia e interior de la Representación Permanente de España ante la UE.<sup>19</sup>

Internamente, la coordinación de las iniciativas y el seguimiento de los asuntos que se susciten en el ámbito de la UE en materia de cooperación policial, cooperación judicial, asilo, inmigración y fronteras, terrorismo y drogas corresponde a la Subdirección General de Asuntos de Justicia e Interior, ubicada en la Secretaría General para la UE, dentro de la Secretaría de Estado para la UE.<sup>20</sup> Esta subdirección fue creada en 1996 y se le asignó la coordinación de las actuaciones en asuntos de justicia e interior en las instituciones de la UE y en el marco del Acuerdo de Schengen.<sup>21</sup> La reorganización departamental del año 2000 no afectó significativamente a su encaje orgánico ni a su ámbito competencial,<sup>22</sup> por lo que desde el punto de vista de la organización administrativa nacional no parece ser una cuestión muy sensible a las diferencias de planteamiento entre el PP y el PSOE.

Los temas de seguridad interior en que con más intensidad se han entrelazado las dinámicas española y de la UE son la inmigración y el terrorismo. Además, se da la circunstancia de que terrorismo e inmigración conforman las principales preocupaciones de los españoles,<sup>23</sup> lo que constituye un factor de presión adicional sobre el gobierno español para recurrir a las instituciones de la UE.

### *Inmigración: la presión migratoria sobre España como presión sobre la Unión Europea*

La forma en la que España aborda la cuestión migratoria está fuertemente condicionada por su posición geográfico-histórica, por formar parte de la frontera exterior de la UE y por la longitud de su perímetro fronterizo.

En relación con su posición geográfica, apuntando hacia el Atlántico y el continente africano, España se ubica en una encrucijada de caminos entre América, África y Europa. Su incorporación a las Comunidades Europeas coincidió con el inicio del proceso de creación del mercado único en el momento en el que se empezaba a vislumbrar la llegada de flujos migratorios procedentes del continente africano. Además, era el país europeo que por tradición histórica tenía unos vínculos más estrechos con Latinoamérica, lo que lo convertía en destino preferente y potencial de los flujos migratorios procedentes de ultramar.

A corto y medio plazo hay pocas posibilidades de que la UE se amplíe hacia el suroeste, lo que convierte a España en una frontera externa permanente. En este sentido resulta paradójica la situación de los países meridionales que se adhirieron en la primera mitad de los años ochenta, ya que la tradición migratoria de esos países hasta entonces se relacionaba con la emigración. Se convertían en frontera externa comunitaria sin tener ninguna experiencia en la gestión de los flujos migratorios, lo que no es una cuestión baladí si se repara en la magnitud del perímetro fronterizo sobre el que España adquiere responsabilidad en relación con sus socios europeos: 8.000 kilómetros de frontera.

La adhesión de España coincidió no sólo con la previsión de la intensificación de los flujos migratorios con destino a la Europa occidental y el establecimiento del objetivo de la realización del mercado único, sino también con las primeras voces que desde el interior de la Comunidad Europea demandaban la adopción de una política comunitaria de inmigración (Delgado, 2002b: 252-253).<sup>24</sup>

La primera formulación de la política española de inmigración se inspiró en la de otros países europeos que sí tenían alguna experiencia en relación con el fenómeno. La transferencia del diseño de política migratoria se activó con ocasión de las negociaciones relativas a la adhesión. El articulado de la Ley orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España constituyó una condición necesaria para el ingreso de España en la UE.<sup>25</sup> Los referentes de la política de puertas cerradas que Alemania y Francia mantenían desde 1974 inspiraron la formación de la política española de inmigración en 1985.

Desde entonces la evolución de la política española de inmigración ha estado muy orientada por las directrices u orientaciones generales que se establecían a través de los documentos de la Comisión (Aragón, 1996). Al mismo tiempo, la experiencia de las autoridades españolas en la gestión

de la inmigración se iba traduciendo en la adaptación del diseño original de la política pública, predominantemente restrictiva y muy basada en la admisión y el control casi en exclusiva, hacia otra concepción más integral o global que ha ido flexibilizándose<sup>26</sup> e incorporando la dimensión de la integración social y, paralelamente con la evolución europea, los instrumentos de prevención de la inmigración (Delgado, 2002a: 95-136).

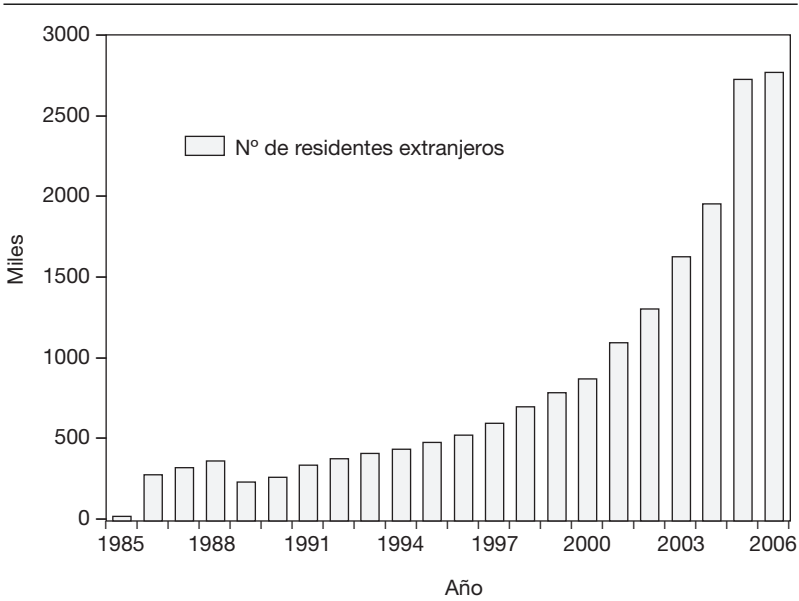
Como corresponde a un país de la ribera septentrional del Mediterráneo que se ve abocado a la adopción de una política de inmigración por la inmediatez con que experimenta el fenómeno migratorio, España ha tenido que hacer un amplio uso de los procesos extraordinarios de regularización de inmigrantes: 1986, 1991, 1996, 2000-2001, 2005. Contingentes y regularizaciones han sido extensamente criticados por los defensores europeos de la ortodoxia restrictivista. Sin embargo, desde perspectivas más condescendientes con la condición de frontera y con la imposibilidad de aplicar exhaustivos controles de fronteras en tiempos de globalización, estos mecanismos han servido para reforzar los procesos de integración social de inmigrantes.<sup>27</sup> Es difícil imaginar la situación de desestructuración, desintegración y falta de cohesión social en la que se habría encontrado la sociedad española de no haberlos llevado a cabo. En este sentido, la política española de inmigración ha hecho valer un estilo propio que rompía con el discurso de inmigración cero que acabó por hacer aguas en 2000.<sup>28</sup>

España experimentó su transición de la emigración a la inmigración siendo ya un Estado miembro y, en parte, ese cambio está asociado con la adhesión. En el contexto europeo, la transición migratoria experimentada por España corresponde a la de un *latecomer*, como otros países del sur de Europa (Arango, 2004: 5). En los veinte años de vigencia de la legislación de extranjería y en un sentido a la baja, el número de residentes extranjeros se ha multiplicado por más de diez, pasando de 241.971 a 2.794.277 (véase el gráfico 1). Si recurrimos al último padrón, de 1 de enero de 2006, el volumen de extranjeros (incluidos residentes comunitarios) asciende a 3,88 millones, lo que representa el 8,7% del total de empadronados (44.708.964).<sup>29</sup>

Desde mediados de los noventa la inmigración es el principal componente del cambio y del crecimiento demográfico en España, sobresaliendo incluso en el marco de la UE, ya que en 2003 España presentó el saldo migratorio relativo más alto de la UE (Puyol, 2005).<sup>30</sup> Recientemente, la proporción de inmigrantes ha adquirido niveles equiparables a los de algunos

GRÁFICO 1

*Evolución del stock de población residente extranjera en España (1985-2006)\**



\* Los datos corresponden al 31 de diciembre de cada año, excepto en 2006, que corresponden al 30 de septiembre.

FUENTE: Anuario Estadístico de Extranjería. Disponible en [http://www.mtas.es/sec\\_emi](http://www.mtas.es/sec_emi).

países europeos con mayor tradición de inmigración, como Alemania (en torno al 9%). Esta transformación se ha producido en un corto espacio de tiempo, a un ritmo mayor que en otros países del sur de la UE que han experimentado transformaciones en el mismo sentido (Arango, 2003).

En esta coyuntura de intenso crecimiento de la inmigración tuvo lugar la europeización del debate interno sobre la inmigración. Hasta 1999 el tema de la inmigración estaba prácticamente ausente del discurso de las autoridades nacionales: ninguno de los grandes partidos había hecho alusión al mismo de manera ostentosa durante las campañas electorales. Las propuestas de algunos partidos políticos habían puesto sobre la mesa la necesidad de reformar la legislación de extranjería, que llevaba casi veinte años en vigor. Después de dieciocho meses de negociación entre las principales fuerzas políticas, y con un texto consensuado entre todas ellas, el gobierno del PP instó a los parlamentarios de su partido a cambiar de postura.



El argumento al que recurrieron el gobierno y el PP para justificar este viraje ante la opinión pública fue que «la propuesta de reforma que el Parlamento había elaborado [...] entraba de lleno en contradicción con las conclusiones de la cumbre de Tampere» (Campuzano, 2001: 35). El gobierno aprovechó así la coyuntura europea para dar sentido a un cambio de postura respecto a fases anteriores,<sup>31</sup> sin relevancia pública, en las que había dominado el consenso entre las fuerzas parlamentarias. Al hacerlo, estableció los términos del debate público en torno a la inmigración, que a partir de entonces se estructuró en términos dicotómicos: a favor o en contra de los planteamientos de la UE respecto a las políticas de inmigración nacionales. El gobierno se presentó ante la opinión pública como el defensor de la ortodoxia europea, dejando al resto de los actores sociales y políticos el papel de opositores a la misma. Tampere fue la coartada para justificar el endurecimiento del discurso del gobierno en materia de inmigración.

En octubre de 1999 se había celebrado en Tampere (Finlandia) la primera sesión extraordinaria del Consejo dedicada en exclusiva a la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia, que se había cerrado con el encargo a la Comisión de que elaborara el plan de trabajo para lograrlo. En esta sesión extraordinaria los Estados miembros habían estado considerando la necesidad de llegar a un planteamiento común en materia de política de inmigración y la reunión se cerró con una serie de conclusiones, pero sin la adopción de decisiones vinculantes para los Estados miembros. La propuesta de la celebración de esta sesión extraordinaria había partido del presidente español Aznar en el Consejo Europeo de Florencia de 21 y 22 de junio de 1996 (Aristegui, 2000: 9-10).

En el ámbito interno, el endurecimiento de los planteamientos del gobierno español respecto a la inmigración se materializó en la creación de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, con categoría de Secretaría de Estado y dependiente del Ministro de Interior,<sup>32</sup> la elaboración y posterior aprobación de la Ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, como reforma de la Ley orgánica 4/2000 y la adopción del denominado Programa GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España, 2000-2004).<sup>33</sup>

De nuevo en el Consejo Europeo de 2002, celebrado en Sevilla, el presidente español destacó la lucha contra la inmigración ilegal como prioridad de su gobierno y propuso la adopción de sanciones por parte de

la UE contra aquellos países que no contribuyeran a detener la inmigración ilegal desde sus propios territorios. Sin embargo, la propuesta fue bloqueada por Francia y Suecia. A través de esta propuesta se lanzó el mensaje a los destinatarios de la ayuda europea al desarrollo de que debían cooperar en el control de los flujos migratorios con dirección a la UE. A partir de entonces el gobierno del PP se centró en la promoción del debate interno acerca de la inmigración, activando la elaboración de normativa y discursos que relacionaban los problemas de seguridad con la recepción de flujos migratorios.<sup>34</sup>

La condición de frontera exterior de España, por estar especialmente expuesta a la presión migratoria desde el exterior, quedaba ilustrada por varios episodios nacionales cuyas réplicas llegaron en ocasiones hasta el corazón de las instituciones europeas. Entre el 5 y el 7 de febrero de 2000, saltó a los medios de comunicación la existencia de graves conflictos de convivencia entre la población inmigrante, mayoritariamente de origen magrebí, y la población autóctona de la población almeriense de El Ejido; estos hechos motivaron la emisión de declaraciones por parte de la Comisión y del Parlamento Europeo. En enero de 2001, la muerte de 12 inmigrantes ecuatorianos arrollados por un tren en un paso a nivel sin barreras en Lorca (Murcia) avivó la polémica sobre las condiciones de vida y de trabajo de los inmigrantes ilegales en España. De manera más continuada se ha asistido a la detención por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado de inmigrantes que intentaban acceder a territorio español a bordo de pateras en la zona del Estrecho de Gibraltar. Las avalanchas frecuentes y crecientes de inmigrantes que intentaban acceder a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla motivaron una visita de la Comisión a la zona y el tratamiento de la cuestión en el Consejo de Ministros de Justicia e Interior del 12 de octubre de 2005.<sup>35</sup> En mayo de 2006, la magnitud e intensidad creciente de la afluencia de cayucos procedentes de las costas africanas y con destino al archipiélago canario desencadenó una llamada a la solidaridad de la UE que se tradujo en la adopción de quince medidas urgentes por parte de la Comisión Europea. No sólo eso, sino que además el gobierno español está condicionando el discurso de la Comisión en materia de inmigración,<sup>36</sup> y la intensificación de la presión migratoria sobre las fronteras españolas condiciona sus prioridades de actuación en este ámbito.<sup>37</sup>

La posición de España en relación con la gestión de los flujos migratorios está fuertemente condicionada por su condición de frontera ex-

terna de la UE; de ahí que haya apoyado en todo momento la adopción de una política común de gestión de los flujos migratorios y reclame la solidaridad política y financiera de sus socios europeos en la gestión de las fronteras exteriores, esgrimiendo que los esfuerzos en los controles de fronteras se realizan en beneficio no sólo de la seguridad nacional, sino también de la de los demás Estados miembros. Entre las medidas cuya adopción propone destacan las siguientes: la creación de un fondo europeo para la integración de los inmigrantes;<sup>38</sup> el desarrollo de una guardia común de fronteras; la elaboración de una política común de repatriación de personas en situación irregular y la creación del correspondiente fondo; y la firma de acuerdos de readmisión de la UE con terceros países, especialmente con los del Magreb. El elemento de la política de inmigración que España no está dispuesta a desplazar a las instituciones comunitarias es el establecimiento de los volúmenes de admisión,<sup>39</sup> lo que dificulta la adopción de acuerdos especialmente con Alemania, cuya posición ni siquiera contempla la existencia de la inmigración legal.

### *Terrorismo: presiones sobre la agenda de la Unión Europea*

España ha sido uno de los países europeos que más ha apoyado la lucha contra el terrorismo y este apoyo data de fechas anteriores a los atentados del 11 de septiembre (Gallis, 2003: 117-118). Una de las principales amenazas a la consolidación de la transición a la democracia en España había sido el terrorismo. Las principales organizaciones terroristas españolas habían surgido durante el franquismo y, a medida que avanzaba la transición, aumentaban también sus manifestaciones. A partir del fracaso del intento de golpe de Estado de 1981, los atentados de la organización terrorista ETA destacaron sobre el resto (Aguilera de Prat, 2001: 54-55).

En la lucha contra el terrorismo etarra, las autoridades españolas se vieron en la necesidad de recurrir a la cooperación internacional. El éxito en la lucha contra la violencia derivada de las actuaciones de ETA dependía de la colaboración de Francia, dado que los terroristas etarras solían refugiarse en el país vecino. Precisamente la incorporación de España al grupo TREVI, creado en 1976 para abordar los asuntos de terrorismo, tráfico de drogas y otras cuestiones de orden público, estuvo determinada por esta prioridad de la política interior española (Jaime, 2002: 34-35, 300-302). Desde 1968 ETA habría asesinado a más de 800 personas.

A partir de entonces, las autoridades españolas profundizaron en la cooperación bilateral y multilateral como elemento indispensable de la estrategia antiterrorista. Además de proponer la creación de una fuerza policial europea, España se mostró siempre favorable al aumento de la coordinación y las competencias del grupo de TREVI. Bastante pronto, en 1979, se llegó a la conclusión de que la clave de la lucha antiterrorista radicaba en la existencia de consenso a nivel europeo en torno a la definición del terrorismo. España no sólo se adhirió a la propuesta belga en ese sentido, sino que a lo largo de la década de los ochenta apoyó decididamente todas aquellas iniciativas de unificación de criterios jurídicos y policiales.

La inexistencia de una definición única de terrorismo impedía resolver el problema de la extradición.<sup>40</sup> Para salvar este obstáculo España propuso que la extradición fuera considerada un procedimiento de carácter administrativo, en el que no se requiriera la intervención de jueces y magistrados. El primer logro de la cooperación europea en este ámbito fue la aprobación por los Quince del nuevo Convenio Europeo de Extradición, en junio de 1996, que impedía la denegación de la solicitud de extradición de un nacional europeo acusado de terrorismo.<sup>41</sup> La importancia de este convenio para la política antiterrorista española se puso de relieve con ocasión del acuerdo alcanzado en el Consejo de Justicia e Interior en marzo de 1998: el apoyo de España a esta propuesta se condicionó a que no afectara a dicho convenio (Jaime, 2002: 303). La estrategia española se construyó en torno a la idea de que en una asociación de estados democráticos como la UE no tenía cabida el asilo político (Barbé, 1999: 115).<sup>42</sup>

Durante la presidencia española de la UE del segundo semestre de 1995 España realizó varios intentos por incluir la lucha antiterrorista en la agenda europea. En las negociaciones que dieron lugar a la creación de Europol, presionó para incluir la persecución de los delitos de terrorismo entre sus competencias, lo que logró en enero de 1995. Dos meses más tarde España entró a formar parte del primer grupo de Estados que aumentaban el intercambio de información e inteligencia para reforzar las fronteras exteriores. También promovió y suscribió la Declaración de la Gomera, que apuntaba la idea de que la lucha contra el terrorismo debía ser un objetivo prioritario de la UE.<sup>43</sup>

La ocasión que permitió a España incorporar la lucha contra el terrorismo en la agenda formal de la UE fue la Conferencia Interguberna-

mental de 1996. La mención explícita del terrorismo como caso especial de delincuencia organizada en el texto del Tratado de Amsterdam se debe a la insistencia de la representación española en dicha conferencia. Los intentos de España para que otros Estados miembros consideraran el terrorismo como un objetivo prioritario tropezaban con la escasa sensibilidad de éstos hacia esta problemática derivada de la escasa o inexistente experiencia en atentados terroristas. Poco a poco intentó condicionar la opinión de la Comunidad Europea para evitar que ETA se asentara u obtuviese recursos en otros Estados miembros (Jaime, 2002).

Los atentados de 2001, 2004 y 2005 en Estados Unidos, Madrid y Londres, respectivamente, aceleraron drásticamente los tiempos de reacción de los Estados miembros al poner de manifiesto el alto coste de no cooperar en materia de seguridad. Los primeros atentados (11-S) aceleraron la puesta en marcha y la necesidad de innovar para mejorar la coordinación entre las estructuras policiales y judiciales europeas. El 20 de septiembre de 2001 se habían aprobado 29 medidas; el 20 de octubre se había asumido la necesidad de aplicar 79 medidas con carácter inmediato; en el Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) se forjaron acuerdos sobre diversas materias, entre las que destacaron las destinadas a combatir la financiación del terrorismo. El Consejo de Ministros de Justicia e Interior de junio de 2002 aprobó la definición común de terrorismo, la creación de equipos conjuntos de investigación y la aprobación de la orden europea de detención y entrega o Euroorden, que entró en vigor en 2004 (Jaime, 2003: 191-192).

España fue la principal impulsora de las principales iniciativas. Su posición tiene que ver con la circunstancia de que es uno de los dos únicos Estados miembros que padecen un fenómeno terrorista endógeno significativo. De hecho, antes del 11-S ya había estado preparando estrategias para la aprobación de las principales medidas. La incorporación de la lucha contra el terrorismo internacional a la agenda de la UE fue posible por este trabajo previo relacionado con la urgencia planteada por un problema que otros veían como doméstico o interno, por la crudeza de las consecuencias de no cooperar y por la presidencia española de la UE durante el primer semestre de 2002.

Algunos aspectos de los atentados de Madrid, en 2004, marcaron la discontinuidad respecto a las manifestaciones terroristas conocidas en España. En primer lugar, en un solo día murieron muchas más personas que las asesinadas por ETA desde que empezó a actuar durante el régi-

men franquista. En segundo lugar, la autoría de los atentados correspondía a un grupo de personas extranjeras, lo que contribuía a reforzar las conexiones entre dos temas altamente sensibles como son la inmigración y el terrorismo.<sup>44</sup> En tercer lugar, los atentados se justificaron en razón de la participación de España en la intervención de Irak en 2003 y fueron cometidos por una célula de una organización terrorista más o menos formalizada de carácter transnacional, lo que apuntaba a los aspectos más transnacionales del terrorismo como una de las deficiencias más destacadas de la falta de seguridad interior, subrayando la importancia de la dimensión exterior de la seguridad interior. En resumen, si bien el terrorismo endógeno fue el que llevó a España a intentar introducir la lucha contra el terrorismo en la agenda europea, serían las dramáticas consecuencias del terrorismo transnacional y de inspiración islamista las que actuaron como factor detonante de su incorporación a la agenda de la UE.

En consecuencia, la posición de España en relación con la consolidación del ELSJ es aún más sólida en relación con la lucha contra el terrorismo. Si respecto a la inmigración pide sobre todo solidaridad política y financiera, en el ámbito del terrorismo apuesta por la abolición de las barreras de desconfianza entre los Estados miembros y se muestra firmemente partidaria de la puesta en práctica de todas aquellas medidas que permitan fortalecer la confianza mutua y compartir información tanto en el ámbito policial como en el judicial penal. El plan de acción de lucha contra el terrorismo aprobado por el Consejo Europeo el 17 de junio de 2004 fue la primera reacción institucional europea a los atentados del 14 de marzo de 2004 en Madrid y a la demanda de respuestas realizada por España.

En una perspectiva más amplia, los ataques de marzo de 2004 han permitido que la aproximación de la UE al fenómeno terrorista evolucionase desde una concepción de la cooperación más macro a otra más operativa, que se tradujese no sólo en la adopción de legislación sino también en la asignación de un presupuesto específico. En cualquier caso, la lucha contra el terrorismo está lejos de convertirse en el elemento legitimador de nuevas estructuras a nivel europeo; el sentir general en el marco de la Unión es incrementar la cooperación entre los Estados miembros y no duplicar los esfuerzos en la materia, por lo que se entiende que la lucha contra el terrorismo debe seguir siendo responsabilidad primordial de las autoridades nacionales, y el papel de la UE debe ser darles apoyo.<sup>45</sup>

## Conclusiones

En asuntos de justicia e interior ya no es posible distinguir qué es Europa y qué es España. La densidad y la magnitud de los acontecimientos hace cada vez más difícil delimitar la influencia de una sobre otra. Y este juego de influencias no sigue los mismos patrones en las políticas estudiadas. En el ámbito de las migraciones puede concluirse que España es receptora neta de los planteamientos europeos acerca de cómo abordar la inmigración hasta mediados de los noventa, más o menos al mismo tiempo que se implantan los acuerdos de Schengen; a partir de entonces no sólo busca activamente la solidaridad de los Estados miembros para hacer frente a la presión migratoria sobre sus fronteras exteriores, sino que defiende planteamientos alternativos a los que dominan los debates en torno a la formulación de una política comunitaria de inmigración. En el ámbito del terrorismo, paradójicamente, España ha encontrado grandes dificultades para obtener el apoyo de otros Estados miembros en su política de lucha contra el terrorismo endógeno, y los intensos y evidentes episodios de terrorismo exógeno han sido los que han removido las reticencias a cooperar en este ámbito. En la política de inmigración, España primero importa y a continuación transfiere hacia Europa; en la política antiterrorista, España transfiere modos y experiencia en materia de lucha contra el terrorismo.<sup>46</sup>

En estos procesos, las dos esferas de elaboración de políticas se han influido recíprocamente. La entrada de España en la CE la acerca al sur, no sólo de Europa, sino también de la ribera sur del Mediterráneo (Echeverría, 2005). Con frecuencia se subraya que la posición de España en la UE en asuntos de justicia e interior es de liderazgo, pero también conecta con las preocupaciones de la ciudadanía (en contraposición con las de los gobernantes). En el otro lado de la balanza se subraya que la imagen que tienen otros Estados miembros de España también ha cambiado a raíz de su adhesión y del trabajo desempeñado por su representación en la UE y que la existencia de la UE abre un mundo de posibilidades para el escenario doméstico de elaboración de políticas: «España nos ha abierto la mente», se dice. En este ámbito puede aumentar significativamente el margen de maniobra de los decisores públicos nacionales (Thielemann, 2001: 24). Aunque los ámbitos de actuación de la UE y de España de momento están claramente delimitados en política antiterrorista, los diseños de las políticas de inmigración de ambos niveles de gobierno se solapan cada vez más (Delgado, 2006).

En cualquier caso, debe destacarse que, como consecuencia de todos los procesos apuntados, el concepto mismo de seguridad interior está cambiando y que cada Estado miembro tiene una idea distinta de qué hay que entender por tal. Los atentados han puesto de relieve las numerosas conexiones, no sólo entre la seguridad interior y la exterior, sino entre las ideologías/culturas y la seguridad. La seguridad es un valor occidental que nos hace retroceder a posiciones materialistas y, en la confusión que ello genera, acaba transformándose en una prioridad, no sólo de los partidos conservadores, sino también de los socialdemócratas.

## Notas

1. En la actualidad la Comisión Europea ampara la realización de un estudio de carácter jurídico sobre la conformidad de las medidas adoptadas por los Estados miembros con diez directivas en materia de inmigración y asilo, por lo que aún no se puede valorar la situación relativa de España en relación con el resto de los Estados miembros. Véase el *Supplement to the Official Journal of the European Union* del 9/9/2006.

2. Deseo expresar un especial agradecimiento a los dos evaluadores anónimos, así como a Francisco Fonseca, Óscar Jaime y Luis Luengo, por las entrevistas concedidas durante la elaboración de este capítulo.

3. La cooperación en justicia y asuntos de interior abarca los siguientes temas: la política de asilo; las normas relativas al cruce de las fronteras exteriores; la política de inmigración y la política de estancia, residencia y trabajo de nacionales de terceros estados; la lucha contra las toxicomanías; la lucha contra el fraude a escala internacional; la cooperación judicial civil; la cooperación judicial penal; la cooperación aduanera; y la cooperación judicial.

4. En 2004 el Consejo acordó que las decisiones relacionadas con la libre circulación de personas, excepto la relativa a la inmigración ilegal, se adoptaran por mayoría cualificada y en régimen de codecisión con el Parlamento Europeo.

5. *Marcador para revisar el progreso en la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia*, COM(2000) 167 final.

6. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia* (COM, 2005, 184 final).

7. *Plan de Acción del Consejo y de la Comisión por el que se aplica el*



*Programa de La Haya sobre el refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la UE* (Diario Oficial C 198 de 12/8/2005).

8. A continuación figuran los nombres de algunos de los comités y grupos de trabajo que ayudan al COREPER II a preparar los trabajos del Consejo JAI: Comité del Artículo 36; Grupo de Amigos de la Presidencia; Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (SCIFA); Grupo de trabajo sobre Migración y Expulsión; Grupo Visados; Grupo Asilo; CIREFI; Grupo Fronteras; Grupo SIS/SIRENE; Grupo SIS/TECH; Grupo sobre EUROPOL; Grupo de Cooperación Judicial; Grupo de Trabajo sobre Terrorismo; Grupo de Cooperación Aduanera; Grupo Acervo Schengen; Grupo de Evaluación colectiva; Grupo de Cooperación en materia penal; Grupo de derecho penal material; Grupo Multidisciplinar de Delincuencia Organizada; Grupo de la Red Judicial Europea; Comité de Protección Civil; Grupo Ad Hoc sobre derechos de los ciudadanos; Grupo Horizontal Drogas; Comité de Protección Civil.

9. En las diversas entrevistas realizadas para este estudio se pone de manifiesto la importancia del talante, el esfuerzo personal y la valía del primer comisario de Justicia e Interior, Antonio Vitorino, en relación con la consolidación de esta política europea.

10. Al frente de esta dirección hoy se encuentra Francisco Fonseca Morillo.

11. La pérdida de impulso en el área de justicia e interior se atribuye a la conjunción de dos factores: por una parte, los Estados miembros habrían ralentizado el ritmo por la perspectiva de la pérdida de la unanimidad como método de adopción de decisiones, método que ha prevalecido a lo largo del período considerado; por la otra, la reciente y voluminosa ampliación de mayo de 2004 habría favorecido la desconfianza de los Estados miembros grandes respecto a los más pequeños en relación con la cooperación en materia de inteligencia, lo que podría traducirse en el recurso por parte de los primeros a los mecanismos de cooperación reforzada en el futuro.

12. Special Eurobarometer 251, *The Future of Europe*, publicado en mayo de 2006.

13. La mayoría de las propuestas españolas para el desarrollo de la cooperación en los ámbitos policial y judicial están relacionadas con la resistencia a compartir información y con la existencia de una «cultura de la desconfianza».

14. La propuesta del presidente español tenía como eje principal la lucha contra el terrorismo (Barbé, 1999: 148); sin embargo, en el debate político interno, el gobierno rentabilizaría las orientaciones adoptadas en dicha cumbre en relación con las políticas de inmigración de los Estados miembros (Campuzano, 2001).

15. En 2006 eran miembros de la misma: Rosa Díez González (entonces en el PSOE) y Antonio López-Istúriz White (PP).

16. Eran miembros de la misma: Agustín Díaz de Mera García Consuegra (PP), Antonio Massip Hidalgo (PSOE) y Jaime Mayor Oreja (PP).

17. Véanse los dos últimos discursos del presidente del gobierno en el pleno del Congreso de los Diputados para informar sobre las conclusiones de los Consejos Europeos de Bruselas de 14 y 15 de junio y de 14 y 15 de diciembre de 2006. Disponibles respectivamente en <http://www.la-moncloa.es> y en <http://www.es-ue.org>.

18. A partir de los atentados de Madrid han acudido a estas reuniones los siguientes altos cargos españoles: el ministro de Interior (8), el ministro de Justicia (5), la subsecretaria de Justicia (4), el secretario de Estado de Seguridad (3), el delegado del gobierno para la Extranjería y la Inmigración y el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. No se encuentra disponible la información de las reuniones celebradas el 19 de noviembre y el 2 de diciembre de 2004.

19. En la siguiente dirección electrónica se encuentran disponibles los nombres de los integrantes de la representación permanente de España ante la UE: <http://www.es-ue.org/>. En el grupo de justicia destaca Fernando Irurzun Montoro y en el de interior Luis Luengo Alfonso. Del buen funcionamiento de la representación española en los ámbitos de justicia e interior se deja constancia en las entrevistas mantenidas. Se destaca incluso la buena calidad de las relaciones entre ésta y la Comisión, lo que deja traslucir cierta comunidad de intereses.

20. Real Decreto 1416/2004, de 11 de junio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

21. Real Decreto 1881/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores.

22. Real Decreto 1473/2000, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores.

23. Véanse los resultados de los barómetros de opinión realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas, disponibles en <http://www.cis.es>.

24. El Libro blanco sobre la realización del Mercado Interior propuso la adopción de directivas comunitarias para coordinar la política de visados y el estatus de residentes comunitarios. Unos meses antes la Comisión había elaborado una comunicación sobre *Orientaciones para una política comunitaria de migraciones*.

25. La importancia del tema de las migraciones en estas negociaciones destacó por la incorporación al Acta de adhesión de una cláusula de restricción de la libertad de movimientos de las personas durante un período transitorio de siete años, con cláusula de posible revisión a los seis años.

26. En 1993 se incorporó a la política de inmigración española un instrumento denominado «contingente», inicialmente concebido como un sistema de cuotas que, como consecuencia del fracaso que cosechó en la práctica, evolucionó hacia un mecanismo a caballo entre un sistema de cuotas y un proceso ordinario de regularización, ya que las plazas no cubiertas con personas que provenían de terceros países se cubrían con la inmigración en situación irregular. Este

mecanismo dotaba de una gran flexibilidad a la política española, lo que fue visto como un peligro por los Estados miembros defensores de una política de puertas cerradas y como una gran idea por otros Estados miembros meridionales que se encontraban en un escenario migratorio parecido al español. Italia incorporó en 1998 un instrumento inspirado en el contingente que le permitió flexibilizar su política migratoria en la misma dirección.

27. Desde 2004, en el ámbito europeo se apuesta por reforzar las políticas de integración social de inmigrantes.

28. En julio de 2000 murieron 58 nacionales chinos cuando intentaban entrar ilegalmente en el Reino Unido. Esta tragedia provocó un giro en el discurso de las autoridades europeas acerca de la política de inmigración: el rechazo hacia las políticas de inmigración cero porque no es congruente con la realidad de la existencia de una mano de obra clandestina y con la explotación de los inmigrantes indocumentados en suelo europeo. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política de inmigración comunitaria*, COM(2000) 757 final.

29. Véanse las cifras relativas al avance del Padrón Municipal a 1 de enero de 2006, disponibles en <http://www.ine.es>.

30. Repárese en la magnitud del cambio: a principios de la década de los noventa los países de la OCDE que presentaban saldos migratorios menores eran Portugal, Italia y España, mientras que Alemania aparecía como un país eminente receptor (Piedrafita, Steinberg y Torreblanca, 2006: 66).

31. El viraje en la postura del PP desde la participación en el consenso que predominó en la primera redacción del texto que posteriormente se publicó como la LO 4/2000 a la presentación de enmiendas en el Senado y la promulgación de la Ley 8/2000 se materializó en la sustitución de personas y argumentos (Pérez-Díaz y otros, 2001: 107-113).

32. Real Decreto 683/2000 de creación de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. Esta delegación materializó en España la apuesta del Ministro de Interior «de que exista en cada EM un organismo con una estructura homologable a la de los demás socios, para poder abordar con criterios armonizados un problema común a todos los Estados miembros y para el que van a existir, de forma creciente, más políticas homogéneas» (Aristegui, 2000: 11).

33. Resolución de 17 de abril de 2001 del Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

34. En la respuesta que el vicepresidente primero del gobierno y ministro de Interior, Mariano Rajoy, dio a una interpelación urgente del grupo parlamentario socialista planteada el 20 de marzo de 2002 en el pleno del Congreso de los Diputados, sobre las medidas que pensaba adoptar el gobierno para atajar el crecimiento de la inseguridad ciudadana, destacó el aumento de la población extranjera en España como causa principal del aumento de los niveles de delin-

cuencia en el año 2001. Al año siguiente se aprobaron dos textos legales que conectaban con dicho planteamiento: la Ley orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros; y la Ley orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley 4/2000.

35. El 5 de octubre de 2005, el grupo parlamentario Coalición Canaria-Nueva Canarias preguntó al ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación acerca de las medidas que estaba diseñando el gobierno para atenuar la tensión que se vive en las fronteras entre Melilla y Ceuta y Marruecos. Las claves para el ministro estaban en Marruecos y en la UE: en relación con el primero, se estaba desarrollando una labor diplomática que permitiera involucrar a su gobierno respecto al control de los flujos migratorios; en relación con la segunda, se busca involucrarla, para lo cual se había recurrido al comisario de Justicia e Interior, que envió una delegación de la Comisión Europea para informar posteriormente al Consejo de Ministros de Justicia e interior de la UE.

36. El planteamiento llevado por el gobierno español al Consejo Europeo de diciembre de 2005 se ha traducido en la elaboración, por parte de la Comisión Europea, de la comunicación «The Global approach to migration one year on: towards a comprehensive European migration policy» — COM(2006) 735.

37. «Reinforcing the management of the European Union's Southern Maritime Border» — COM(2006) 733. «Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals» — COM(2006) 402.

38. En mayo de 2005 el gobierno español creó, en el ámbito interno, el Fondo de Integración de Inmigrantes, destinado a comunidades autónomas y ayuntamientos, para cubrir las necesidades de refuerzo educativo y acogida e integración derivados de la inmigración.

39. *Contribución de España al debate sobre la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia*. 20 de julio de 2004.

40. La posición española estaba motivada por la negativa de la justicia belga a extraditar a dos presuntos colaboradores de ETA (Barbé, 1999: 115).

41. Una de las principales reivindicaciones de España durante la CIG de 1996 fue la limitación al derecho de asilo para presuntos terroristas en el marco de la UE, apuesta que contaba con el aval de José María Aznar. El compromiso alcanzado al respecto consistía en la comunicación inmediata al Consejo de cualquier solicitud de asilo presentada por ciudadanos de los Estados miembros (Morata, 1998: 385).

42. Que se haya «abolido la extradición para 32 delitos» significa que los 25 Estados miembros tienen confianza mutua, éxito que se atribuye a la iniciativa española en la materia.

43. España no consiguió que la lucha antiterrorista figurara en la agenda del Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 (Morata, 1999: 384).

44. A partir de los atentados de Madrid y Londres, la UE y los gobiernos de los Estados miembros intentaron reforzar las políticas de integración social de los inmigrantes, dado que la autoría de los mismos, si bien correspondía a extranjeros o a nacionales de origen extranjero que vivían desde hacía bastante tiempo en Europa, puso de manifiesto el fracaso de los procesos de socialización de los mismos en los valores occidentales.

45. Discurso de Gijs de Vries, coordinador de la lucha contra el terrorismo en la UE de 19 de enero de 2006, en <http://www.cer.org.uk>.

46. Y, paradójicamente, hoy ese terrorismo endógeno es el que remite, dando paso a ese otro terrorismo exógeno que exige mayor cooperación interestatal. No hay expectativas de que remita la presión migratoria.

## Bibliografía

- Aguilera de Prat, C. (2001), «La transición política en España», en M. Alcántara y A. Martínez, eds., *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 39-56.
- Álvarez Rodríguez, A. (2006), «La transposición de directivas de la UE sobre inmigración. Las directivas de reagrupación familiar y de residentes de larga duración», *Documento CIDOB*, serie Migraciones, n.º 8.
- Aragón Bombín, R. (1996), «Diez años de política de inmigración», *Migraciones*, n.º 0, pp. 45-59.
- Arango, J. (2004), «Europa, ¿una sociedad multicultural en el siglo XXI? El caso de España», *Papeles de Economía Española*, n.º 98, pp. 2-15.
- Aristegui, G. de (2000), «De Amsterdam a Tampere», *El espacio de libertad, seguridad y justicia*, Ministerio de Interior, ed., Madrid, pp. 9-14.
- Barbé, E. (1999), *La política europea de España*, Ariel, Barcelona.
- Campuzano, C. (2001), «El debate sobre la inmigración en España, ¿una oportunidad perdida?», *Afers Internationals*, n.º 53, pp. 31-41.
- Delgado, L. (2002a), «La política de inmigración: la importancia de Europa en la elaboración de la agenda nacional», en M. Grau y A. Mateos, eds., *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 95-136.
- (2002b), «La política dell'immigrazione», en S. Fabbrini y F. Morata, eds., *L'Unione Europea: Le politiche pubbliche*, Laterza, Bari, pp. 248-275.
- (2006), «La política española de inmigración: con la mirada puesta en la UE», *El Debate Político. Revista Iberoamericana de Análisis Político*, n.º 4/5, pp. 100-125.

- Echeverría Jesús, C. (2005), «La cooperación en asuntos de justicia e interior y el proceso de Barcelona: un balance», *Unisci Discussion Papers*, n.º 9.
- Gallis, P. (2003), «European Counterterrorist Efforts since September 11», en K. A. Gallis y P. Gallis, eds., *Europe and Counterterrorism*, Nova, Nueva York, pp. 35-148.
- González, F. (2003), *Memorial del futuro: reflexiones sobre el tiempo presente*, Aguilar, Madrid.
- Jaime, O. (2002), *Policía, terrorismo y cambio político en España, 1976-1996*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- (2003), «La cooperación policial en Europa», en Carlos de Cueto y Javier Jordán, eds., *Respuestas a nuevos desafíos de seguridad*, Comares, Granada, pp. 187-209.
- Morata, F. (1998), «Spain: Modernization through Integration», en K. Hanf y B. Soetendorp, eds., *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*, Longman, Londres, pp. 100-115.
- (1999), *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Ariel, Barcelona, 2.ª ed.
- Pérez-Díaz, V., B. Álvarez-Miranda y C. González-Enríquez (2001), *España ante la inmigración*, Fundació «la Caixa», Barcelona.
- Piedrafita, S., F. Steinberg y J. I. Torreblanca (2006), *20 años de España en la UE (1986-2006)*, Real Instituto Elcano y Parlamento Europeo, Madrid.
- Powell, C., J. I. Torreblanca y A. Sorroza (2005), *Construir Europa desde España: los nuevos desafíos de la política europea*, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Puyol, R. (2005), «La población española en el marco de la UE», *Papeles de Economía Española*, n.º 104, pp. 2-16.
- Reinares, F. y O. Jaime (1999), «Europeización de la actividad policial y lucha contra el terrorismo transnacionalizado», en I. Llamazares y F. Reinares, eds., *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 249-268.
- Terrón, A. (2004), «Migraciones y relaciones con países terceros. España», *Documentos CIDOB*, n.º 4, Fundació CIDOB, Barcelona.
- Thielemann, E. R. (2001), «The “Soft” Europeanisation of Migration Policy: European Integration and Domestic Policy Change», *ECSA Seventh Biennial Internacional Conference*, 31 de mayo-2 de junio, Madison, Wisconsin.
- Tirado, J. J. (2003), «Cooperación judicial», en C. de Cueto y J. Jordán, eds., *Respuestas a nuevos desafíos de seguridad*, Comares, Granada, pp. 159-186.

---

## 11. España en la Unión Económica y Monetaria (UEM)

*Jordi Bacaria Colom\**

Desde el 1 de enero de 1999, España forma parte de los países de la eurozona que comparten una moneda única, el euro, cuya política monetaria es competencia exclusiva del Banco Central Europeo (BCE). A partir de este momento, la política monetaria europea y por extensión la fiscal en su dimensión de control del déficit público, influye en el desempeño de la economía española de manera directa. Se puede hablar de una «interacción desde arriba». Sin embargo, desde el punto de vista del manejo de la política monetaria y de la influencia de España en la toma de decisiones monetarias, la participación del gobernador del Banco de España en el Consejo de Gobierno del BCE se puede considerar una «interacción desde abajo». Hay que advertir que la obligada independencia de los miembros del Consejo de Gobierno del BCE de los gobiernos de los estados que han adoptado el euro, exige referirse escrupulosamente a la influencia de España, no a la del gobierno español. También hay que señalar que se podría considerar el impacto, desde el desempeño de la economía española, en particular desde su tasa de inflación, superior a la media de la eurozona, como una «interacción desde abajo». La política monetaria de la eurozona es en parte restrictiva en cuanto se aleja del objetivo de mantener una estabilidad de precios. Este alejamiento está determinado tanto por la inflación de España, como de los países que se alejan del objetivo de inflación del BCE.

En el ámbito de las decisiones monetarias, si consideramos el primer período desde la incorporación de la peseta en el Mecanismo de Tipo

\* El autor agradece los comentarios de los dos evaluadores anónimos. Universitat Autònoma de Barcelona. Grupos de investigación SGR2005-177 y GREPI del IUEE.

de Cambio (MTC) del Sistema Monetario Europeo (SME) en 1989, el impacto de la «interacción desde arriba», paradójicamente puede ser más importante que la «interacción desde abajo», a pesar de la soberanía que tenía el gobierno español en la toma de decisiones en política monetaria.

Por todo ello y teniendo en cuenta las dificultades de diferenciar los impactos de la política según ambas interacciones,<sup>1</sup> el objetivo de este capítulo se concentra en evaluar el impacto de la UE en la política monetaria española, antes de formar parte de la moneda única en su interacción desde arriba. También se evalúa el impacto desde la adopción del euro en sustitución de la peseta, aunque en este período la política monetaria ya no forma parte de las competencias y consecuentemente la interacción desde arriba es más evidente. Sin embargo, en atención a la importancia institucional del proceso de toma de decisiones monetarias en la eurozona, también se hará una breve referencia a la participación española en el Eurosisistema<sup>2</sup> («interacción desde abajo»).

No se analizará, sin embargo, el cambio profundo que ha experimentado la economía española desde la adhesión de España a la CEE<sup>3</sup> en 1986, aunque implícitamente se tenga en cuenta al valorar el impacto de su incorporación a la unión monetaria. Los hechos económicos no se presentan aislados, ya que las posibilidades que tenía la economía española de formar parte de la unión monetaria europea, después de trece años de integración en ese continente, eran más bien escasas. Sin embargo, se consiguió el objetivo, que fue posible gracias a las ventajas que se consiguieron de la propia integración, aunque también al éxito de las políticas económicas que se llevaron a cabo para lograrlo. Algunas de estas políticas fueron duras, de carácter estabilizador, como las que se derivaron de la incorporación de la peseta en el mecanismo de tipos de cambio del SME en 1989. Otras políticas, de carácter liberalizador, exigieron cierto grado de sacrificio en términos de empleo y supusieron la pérdida de ventajas del proteccionismo que disfrutaban determinados grupos y operadores. Hoy la senda que se recorrió con dichas políticas y posteriormente para conseguir la convergencia nominal establecida en los criterios del Tratado de Maastricht puede parecer obvia desde el punto de vista de la ortodoxia monetaria. Sin embargo, en el momento de su implementación dichas políticas no estuvieron exentas de controversia, tanto política como académica, así como de tensiones y conflictos sindicales.

Hoy se acepta la independencia del Banco Central que ejecuta la política monetaria como un hecho institucional normal cuando, en la tra-



dición española, el Banco Central, desde su nacionalización en 1962,<sup>4</sup> ha dependido siempre del gobierno. La autonomía del Banco de España en 1994, su incorporación al Eurosistema y su participación en la toma de decisiones en el marco del BCE desde el 1 de junio de 1998, han sido los hechos más relevantes en política monetaria acaecidos en España. La creación del BCE, con una estructura federal, independiente de los gobiernos y de la Comisión Europea, ha supuesto mucho más que una unión monetaria. Al adoptar un sistema de toma de decisiones que lo sitúa como el más independiente de los bancos centrales en el mundo, ha revolucionado la toma de decisiones en política monetaria en Europa (Bacaria *et al.*, 2002).

Con la perspectiva histórica ligada a los veinte años de integración en la Europa comunitaria, en este capítulo se evalúan las dificultades para alcanzar el objetivo de integración económica y monetaria y el impacto de la UE en su consecución. Antes de 1986, España era un país con un elevado proteccionismo industrial<sup>5</sup> y escasa liberalización económica, con dificultades estructurales para disminuir la inflación, con una elevada tasa de desempleo y un bajo crecimiento de la renta per cápita. La política monetaria anterior a la incorporación a la moneda única, no se puede deslindar del proceso para formar parte de la unión monetaria, ya que ésta se diseñó en el Plan Delors de 1989. En consecuencia, la política monetaria desde 1986, año de la adhesión a la Comunidad Europea, hasta junio de 1998, en que se crea el BCE, la política monetaria española se ajusta al objetivo de alcanzar la estabilidad de precios y de mantener el tipo de cambio de la peseta estable, mediante una clara interacción desde arriba.

## La peseta en el Sistema Monetario Europeo

La posibilidad de que España formase parte de la unión monetaria dependía del TCE y de su artículo 121,<sup>6</sup> es decir, de los criterios de convergencia que se deben superar para que los estados formen parte de la Unión Económica y Monetaria (UEM). El esfuerzo para superar el examen tuvo un claro impacto durante el proceso y evidentemente también una vez alcanzado el objetivo. Por ello, al analizar el impacto de la participación de España en la UEM, compartiendo el euro como moneda única con los de-

más Estados de la Unión (que forman parte de la eurozona), no se puede resumir esta trayectoria apelando únicamente al proceso que tiene lugar desde el año 1999, en que nace la moneda única, sino que hay que retroceder hasta el mismo momento de la adhesión de España. Entonces se afrontaron los retos, lo que significa, ni más ni menos, la apertura de la economía española al exterior y en particular la apertura a Europa, formando parte del proyecto de la UE. Con el euro, España se incorpora a la UEM, pero al mismo tiempo que se integra mucho más con Europa, cambia definitivamente su relación económica con el resto del mundo.

Antes de la incorporación de la peseta española en el MTC del SME, en junio de 1989, el debate de la política económica estaba centrado en la supuesta «desindustrialización» de la economía española. En esos momentos en el debate se oponía la economía financiera a la economía productiva, ya que con la llamada «cultura del pelotazo» primaba la especulación financiera frente a la inversión industrial. Esto suponía un riesgo de pérdida de competitividad de las exportaciones, ante la integración en el mercado europeo.

Carlos Solchaga, ministro de Industria y Energía hasta el 5 de julio de 1985, en que sustituye a Miguel Boyer en Economía y Hacienda, tuvo que enfrentarse a los críticos de tal política.<sup>7</sup> Los años 1985-1989 son decisivos, ya que la política económica española se enfrenta al reto de una mayor liberalización y a la pérdida de los instrumentos convencionales de protección, como el arancel frente a la Comunidad Europea, la disminución del arancel exterior por la adopción del arancel común de la CE y, a partir de 1989, la incorporación al MTC del SME. En este proceso según los críticos, el punto de entrada en el MTC, con un tipo de cambio demasiado elevado, junto con la política de «desindustrialización», reducía las posibilidades de supervivencia de la economía industrial española.<sup>8</sup> Superado con éxito este proceso, las críticas reposan en los anaqueles y en las hemerotecas, pero en justo reconocimiento de los que afrontaron el reto con cierto coste político, hay que referirse a ellas.

Entre los artífices de la política económica que prepararon el camino de la incorporación al euro estuvieron el ministro Carlos Solchaga en el momento de la incorporación de la peseta en el MTC del SME en 1989 (el mismo año en que se lanza el Plan Delors para alcanzar la unión monetaria); Solchaga estuvo a cargo del ministerio de Economía y Hacienda hasta 1993. Desde este año hasta la victoria del Partido Popular en marzo de 1996, el ministro Pedro Solbes situó a la economía español-

la en el carril de entrada de la unión monetaria, que conduciría finalmente Rodrigo Rato, ministro de Economía del gobierno de José María Aznar. Y *last but not least*, Luis Ángel Rojo fue el gobernador del Banco de España desde julio de 1992 hasta julio de 2000, cuando preparó el cambio institucional hacia la autonomía del banco, iniciando la singlatura del control de la política monetaria independiente del gobierno, lo que finalmente permitiría incorporarse a la unión monetaria. Concretamente en junio de 1994, el Parlamento español aprobó la Ley de autonomía del Banco de España,<sup>9</sup> que anticipaba el compromiso en relación con el TCE<sup>10</sup> e introducía importantes y decisivos cambios para el manejo de la política monetaria.

Así pues, el momento en que la peseta se vincula al MCT del SME, es el que debe considerarse clave en el camino de la incorporación de España a la unión monetaria. Clave tanto desde el punto de vista del proceso, como desde el de la ejecución de la política monetaria. Desde el punto de vista del proceso, si la peseta no hubiese formado parte del MCT, no hubiese podido cumplir por lo menos con uno de los criterios de convergencia del TCE para formar parte de la unión monetaria, en particular el que establece «el respeto durante dos años como mínimo, sin que se haya producido devaluación frente a la moneda de ningún otro Estado miembro, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del SME»,<sup>11</sup> siendo los márgenes normales de fluctuación los de una banda del  $\pm 2,25\%$  respecto el tipo central bilateral de la peseta, en relación con la divisa de los demás Estados miembros. La peseta, pues, se incorpora al mecanismo de tipo de cambio del SME el 19 de junio de 1989 con una banda de fluctuación del  $\pm 6\%$ .

Desde el punto de vista de la ejecución de la política monetaria, ese momento también fue clave. El compromiso de estabilidad del tipo de cambio de la peseta en el MTC corresponde al gobierno, mientras que desde la Ley de autonomía de 1994 el Banco de España es independiente del gobierno en la ejecución de la política monetaria y debe responder al objetivo de conservar la estabilidad de precios. Para el cumplimiento de este objetivo y con el fin de formar parte de la UEM, el Banco de España debía ejecutar una política monetaria para cumplir el criterio de una tasa promedio de inflación observada durante un período de un año antes del examen de entrada, que no excediera en más de un 1,5%, como máximo, que la que tenían los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.<sup>12</sup> En otras palabras, el Ban-

co de España, al margen del gobierno, debía conseguir el objetivo de inflación que le permitiese cumplir con el primer criterio de convergencia nominal. Al mismo tiempo, debía acomodar esta política monetaria con el fin de evitar tensiones graves en el tipo de cambio, tal como establece el tercer criterio, cuyo compromiso formalmente corresponde al gobierno.

Ciertamente, desde 1989 hasta 1999 y, en especial, los últimos años de este período, fueron clave en el manejo de la política de tipo de cambio, aunque coordinada con la política monetaria, lo cual, desde 1994, no significa una merma de la independencia del Banco de España, sino todo lo contrario.

En el momento de la decisión de entrada en el SME, las tensiones, por supuesto, existieron. Además de la tensión en el ámbito sindical, había quejas de determinados empresarios y presiones de grupos políticos por el elevado tipo de cambio de la peseta y también por los tipos de interés exagerados.<sup>13</sup> Ante la situación de pérdida de competitividad de la economía española entre 1983 y 1989, algunos se preguntaban por qué no se aprovechó la integración en el MTC del SME para devaluar la peseta. El mismo Solchaga, años más tarde, reformula la pregunta y él mismo, como responsable de la política en ese período, nos da la respuesta (Solchaga, 1997: 93).

En las reflexiones de Solchaga sobre dicho período es muy interesante su declaración sobre su propia convicción de la ventaja de mantener una flexibilidad en el tipo de cambio, en lugar de entrar en el acuerdo cambiario del SME. Sin embargo, los hechos lo convencieron de que, una vez dentro de la Comunidad, el tipo de cambio de la peseta o el tipo de interés, o ambos a la vez, estaban inexorablemente relacionados con las decisiones de la política monetaria del Bundesbank. Como dice: «se trataba de una regla de juego no escrita en el Tratado de Roma o en ninguna otra parte, pero, no por eso, menos inexorable» (Solchaga, 1997: 106). Si, por ejemplo, el Bundesbank decidía subir el tipo de interés en Alemania, la única autonomía que le quedaba a España en este terreno era decidir con cuántos minutos u horas de diferencia seguiría el dictado alemán. En la práctica, en 1988 se dejó de utilizar el índice de posición efectiva nominal frente a los países comunitarios (adoptado en 1986 con la adhesión), por el tipo de cambio nominal con respecto al marco alemán (Ayuso y Escrivá, 1997).

En una conversación informal en la Moncloa, Solchaga se quedó solo defendiendo sus convicciones sobre la ventaja de un tipo de cambio

flexible que permitiese que España se adaptara con sucesivas devaluaciones al diferencial de inflación para ganar así competitividad. En esta reunión,<sup>14</sup> invitados por el presidente del gobierno, Felipe González, se encontraron para hablar de la peseta y del SME, el entonces gobernador del Banco de España, Mariano Rubio,<sup>15</sup> el ex ministro de Economía y Hacienda, Miguel Boyer y Luis Ángel Rojo. Según Solchaga, los asistentes contrarios a sus tesis argumentaron sobre la base de dos hechos. Primero, que una vez dentro de la Comunidad, todos se verían obligados a seguir las directrices alemanas en materia de política monetaria y cambiaria y si éstas se querían eludir, los mercados lo sancionarían con una costosa pérdida de credibilidad. El segundo argumento tenía que ver con los efectos de las devaluaciones de la peseta en 1977 y en 1982, evaporados en un corto período entre 12 y 18 meses, puesto que la inflación interna había sido muy superior a la de los países competidores. En consecuencia la pregunta que, según Solchaga, surgía de este argumento era si no resultaba más conveniente ligar la peseta al marco alemán a través del SME y hacer una política monetaria altamente prudente (Solchaga, 1997: 108). Lo que acabó de convencer a Solchaga de la necesidad de la entrada de la peseta en el SME fue la huelga general de 14 de diciembre de 1988 y, una vez conseguido el compromiso cambiario, dirigió todos sus esfuerzos a conseguir la moderación salarial, aunque reconoce su fracaso en el intento.

Volviendo a la cuestión anterior de vincular la peseta al SME, queda la duda de si fue adecuado el tipo de cambio que se estableció para la peseta en el momento de su entrada en el MTC. Si se consideran las devaluaciones de la peseta en 1992 y 1993, que tuvieron lugar después de la crisis generalizada de los tipos de cambio, parece que la peseta entró relativamente apreciada en el MTC, aunque contaba con un margen de fluctuación del  $\pm 6\%$ . Sin embargo esto pudo ser debido a la pérdida de competitividad causada por la elevada inflación del momento. Según Solchaga, la peseta entró sólo ligeramente apreciada en el SME. Esto sucedió porque los mercados no reflejaban, en el momento de la entrada, el deterioro que debía haber producido la acumulación de la subida de precios interna en contra de la economía española (Solchaga, 1997: 111). ¿Quién determinó la cotización adecuada de la peseta en el momento de la entrada en el SME? Hay que tener en cuenta que en el SME los tipos de cambio siempre fueron tema de una negociación política, aunque la decisión fue tomada sobre la base de ciertos datos económicos y de la evolución de los

mercados. Son datos objetivos, pero que se pueden ponderar de distinta manera. La resolución del Consejo Europeo al respecto decía que las revisiones del ECU debían ser aceptadas mutuamente, teniendo en cuenta los criterios económicos subyacentes.<sup>16</sup>

La clave está, pues, en el consenso dentro de su aceptación. No hay imposición. Sin embargo, pueden existir determinadas asimetrías en el poder negociador. Como en toda negociación política, los intereses pueden ser contrapuestos a corto plazo. A los socios europeos les interesaba la entrada de la peseta con un tipo de cambio para que no fuese excesivamente competitiva. Al gobierno español le interesaba entrar en el MTC porque esto le permitía mantener a raya la política económica, en particular en aquellos aspectos que podían generar un alza de costes salariales y una pérdida de competitividad. Así pues, el argumento empleado por los socios del SME fue la valoración que los mercados hicieron de la peseta en el momento de entrada. Los contraargumentos de los negociadores españoles se plantearon «sin mucha convicción», como afirma Solchaga (1997: 113), dada la evolución positiva de las reservas de divisas en el Banco de España y el exceso de demanda interior que se producía en España y su reflejo en la inflación.

Desde un punto de vista más estrictamente económico, el debate sobre la entrada de la peseta en el MTC se produce en la década de los ochenta. Se basa tanto en el tipo de cambio adoptado en la entrada en el SME, como en el momento en que debía incorporarse la peseta en el MTC, para preservar al máximo la competitividad de la economía española. Entre los partidarios de la incorporación de la peseta al MTC, Manuel Sanchís (1988), defendía que las dificultades de España para incorporarse al SME no eran mayores que las que presentaban Italia e Irlanda en 1979. Además, el comportamiento simulado de la peseta durante el período de estudio (1979-1986) se producía sin demasiadas tensiones<sup>17</sup> y su evolución era muy similar a la experimentada por la lira italiana. Sanchís se mostraba manifiestamente partidario de la incorporación al SME, dado que en el análisis empírico no aparecía ningún elemento que permitiera pensar lo contrario. Coincidió además con la opinión de Jaime Requeijo (1980), en el sentido de que las ventajas de la alineación con el ECU eran la acción antiinflacionaria, tanto interna como externa, así como la presencia temprana en una convergencia monetaria que podría ayudar a impulsar el comercio español con la Comunidad.

Santiago Eguidazu y Gonzalo Gil<sup>18</sup> eran contrarios a la incorporación inmediata al MTC. Eguidazu (1985) opinaba que no era convenien-

te integrar a España en el mecanismo de intervención del SME, ya que la flexibilidad del tipo de cambio de la peseta seguiría siendo, a medio plazo, un instrumento esencial para compensar el diferencial de inflación con la Comunidad Europea y propiciar los ajustes económicos que el sistema económico y la estructura productiva necesitaban. Esta opinión se basaba en que durante el período 1974-1984, el tipo de cambio efectivo real de la peseta se había mantenido relativamente estable y esto fue posible, pese al diferencial de inflación de dicho período, gracias a una fuerte depreciación del tipo de cambio nominal de la peseta. Es decir, el tipo de cambio nominal fue una importante variable de ajuste que permitió mantener la competitividad del sistema productivo español. Efectivamente fue así y esto coincide con los resultados sobre la evolución del tipo de cambio real y nominal de la peseta frente a cada moneda comunitaria hasta 1986.

Por su parte, Gil (1985) mantenía que en España se observaba un determinado grado de convergencia de las políticas económicas, aunque las diferencias con los países europeos más importantes todavía eran significativas. Por esto, junto al hecho de que el proceso de adaptación ya implicaba suficientes limitaciones para la política económica, era aconsejable esperar para integrarse en el SME.

Una simulación llevada a cabo por Guillermo Kessler (1987) para el período de julio de 1985 a abril de 1986 le permitía llegar a la conclusión de que España no habría tenido grandes dificultades en ese período para mantenerse dentro de la banda de fluctuación del  $\pm 6\%$ , aunque consideraba que deberían tenerse en cuenta los efectos del proceso liberalizador emprendidos en la economía española.

Por razones más cercanas a las de Solchaga, es decir de disciplina en la política monetaria y de doblegar la inflación, la opinión de José Viñals<sup>19</sup> era que la participación en el SME debería reducir la volatilidad de la competitividad española y sería una buena oportunidad para introducir una política antiinflacionista. También debería permitir al gobierno español ganarse una «reputación» compartiendo «la credibilidad del objetivo inflacionario del Bundesbank».<sup>20</sup>

Los años 1987 y 1988 fueron los más intensos en la toma de posiciones. Ya hemos visto el cambio de opinión de Solchaga cuando era ministro de Economía y Hacienda. Las presiones para la entrada eran fuertes, tanto las externas como las internas. La misión del FMI (1988) propugnaba una inmediata adhesión de España al SME. Entre los argumentos se señala-

ban las ventajas para España sobre la credibilidad de la política monetaria, la reducción de las intervenciones y la estabilidad de los tipos nominales. Aunque también se señalaba la ventaja para el Sistema, porque la incorporación plena de la peseta en el SME contribuiría a acelerar el proceso hacia una mayor simetría.

Hay una coincidencia, incluso temporal, de las recomendaciones de la misión del FMI, con la opinión expresada por el entonces gobernador del Banco de España, Mariano Rubio.<sup>21</sup> Aunque Rubio no precisaba cuándo debía llevarse a cabo la incorporación, apostaba para que fuese rápida. Su argumento destacaba la dificultad de mantener la autonomía de la política económica, en un momento en el que la economía española se abría hacia un gran mercado con plena libertad de movimientos de capitales,<sup>22</sup> afirmando que: «en estas condiciones, las divergencias de la política económica se pagan pronto e imponen fuertes costes; de modo que, a fin de cuentas, es preciso aceptar una convergencia y una coordinación muy elevadas de nuestra política económica con las prevalecientes en el área de la CEE».

Pasadas prácticamente dos décadas de este debate, podemos establecer cierta relación entre las posiciones que mantuvieron algunos de sus actores y su posterior desempeño en la política monetaria. Los partidarios de la pronta entrada en el MTC del SME, que estaban a favor de forzar una disciplina monetaria para hacer frente a los grupos de presión económicos, con una perspectiva más liberal y competitiva, como la que sustentaban Luis Ángel Rojo y José Viñals (en aquel momento vinculados al Banco de España), han alcanzado respectivamente los cargos de gobernador del Banco de España en 1992 (nombrado por un gobierno del PSOE) y la de subgobernador en 2006 (nombrado también por un gobierno del PSOE). Entre los partidarios de retrasar la entrada en el MTC del SME, con fines más proteccionistas para la economía española hasta que ésta se hubiese adaptado al impacto de la adhesión, cabe destacar a Gonzalo Gil (en aquel momento vinculado al Servicio de Estudios del Banco de España), que alcanzó el cargo de subgobernador del Banco de España en el año 2000 (nombrado por un gobierno del PP).

Los más «liberales» aceptaban, por lo tanto, la «interacción desde arriba», como un mecanismo que permitiera a la economía española romper con la tenaza de los grupos de presión que dificultaban una política monetaria autónoma, con credibilidad y eficaz en el cumplimiento de sus objetivos de estabilidad de precios. Con el Tratado de Maastricht se esta-



blecieron las bases para la consecución de la Unión Monetaria, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (junio de 1997) en su dimensión de disciplina presupuestaria, como una interacción desde arriba en su dimensión más formal. Prácticamente se trata de una constitución monetaria y fiscal supranacional, que impide que los gobiernos nacionales de la eurozona puedan manipular la política monetaria y fiscal con fines partidistas y nacionalistas. La literatura de las constituciones económicas que ha desarrollado este enfoque (Bacaria, 1993) no ha sido muy popular en España y más bien se la ha considerado cercana a posiciones conservadoras.

Paradójicamente, las posiciones proteccionistas o conservadoras, en su momento, abogaban por el mantenimiento de una soberanía en la política monetaria y del tipo de cambio que, supuestamente, hubiesen situado a la economía española en una posición mejor frente a los impactos de la adhesión. Sin embargo, no consideraban las presiones que hubiesen tenido que soportar los responsables de la política monetaria, tanto de los grupos industriales exportadores, como de los sindicatos. Finalmente, en 1997, como resultado de la ortodoxia monetaria practicada por el Banco de España, la inflación alcanzó la cifra histórica del 1,7%, gracias también a la política presupuestaria restrictiva practicada por el gobierno de Aznar en 1997, cuando el déficit presupuestario descendió al 2,6% del PIB (Sáez, 2000).

## La política monetaria española y las reformas institucionales para la adopción del euro

### *La política monetaria española desde 1986 hasta finales de 1998*

La política monetaria, desde la adhesión de España a la Comunidad Europea en 1986 hasta la creación de la moneda única el 1 de enero de 1999, no fue conducida de manera totalmente autónoma desde el gobierno español y el Banco de España, debido a la «interacción desde arriba». La cesión formal de la soberanía en política monetaria se inició con el traspaso de la toma de decisiones de política monetaria al BCE. Éste operó de manera coordinada con los bancos centrales nacionales, desde junio de 1998 (fecha de creación del BCE, en que asumió las funciones del IME) hasta finales de 1998. El 22 de diciembre de 1998, el Consejo de

Gobierno del BCE acordó unificar el tipo de interés al 3% para las primeras operaciones de política monetaria del Eurosistema. El BCE operó de manera efectiva y centralizada con la llegada del euro en la transición del 31 de diciembre de 1998 al 1 de enero de 1999. El 31 de diciembre de 1998, el Consejo de la UE, a propuesta de la Comisión Europea y previa consulta al BCE, acordó los tipos de cambio fijos e irrevocables entre todas las monedas de los 11 países que participan inicialmente en el euro.

De hecho, la pérdida de autonomía en la política monetaria se inició con la incorporación en el MTC del SME. Ya se ha explicado cómo, finalmente, el gobierno de Felipe González, antes de 1989, llegó a la conclusión de que «inevitablemente» el curso de la peseta española estaba vinculado a la política monetaria del Bundesbank. Por lo tanto, con la adhesión de la peseta al MTC del SME en 1989, la política monetaria española pasó a depender del mecanismo cooperativo del SME. Posteriormente, con el Tratado de Maastricht y antes de alcanzar la unión monetaria, el funcionamiento fue más institucionalizado, pero sin diferencias operativas sustanciales.

Con el SME, la peseta formó parte de una seudounión de tipos de cambio, aunque no haya una moneda única. En consecuencia, la diferencia más importante en la política monetaria que afecta a España es que antes del euro las decisiones eran «cooperativas» (en el marco del SME) pero supeditadas en gran manera a las decisiones del Bundesbank. En cambio, las decisiones en política monetaria a partir del 1 de enero de 1999, con la creación del euro, corresponden al BCE. Estas decisiones son independientes del gobierno español y de cualquier otro gobierno. Tampoco dependen de ningún banco, pues, en última instancia, las decisiones en política monetaria se rigen por el mecanismo de voto de la mayoría simple del Consejo de Gobierno del BCE, en el cual participa con un voto el gobernador del Banco de España.

Desde el punto de vista de la política monetaria española, «supuestamente autónoma» desde 1986 hasta finales de 1998, podemos distinguir cuatro etapas. La primera va desde la adhesión de España a la CE hasta la incorporación en el MTC del SME, un proceso marcado por las tensiones de la adhesión y los impactos del marco alemán en los tipos de cambio de la peseta.

La segunda comienza en junio de 1989, cuando se pasa a formar parte del SME y de su mecanismo de tipos de cambio, hasta la crisis de los mercados de cambios en otoño de 1992, en que se producen dos de-

valuaciones de la peseta<sup>23</sup> y la salida de la lira italiana y la libra esterlina del sistema cambiario. En agosto de 1993 se procedió a ampliar las bandas de fluctuación permitidas en el SME al  $\pm 15\%$ , aunque el mes de mayo anterior hubo una nueva devaluación de la peseta.<sup>24</sup>

En la tercera etapa —agosto de 1993 a mayo de 1998— se produce la decisión del Consejo de la UE<sup>25</sup> sobre los 11 Estados miembros que cumplen los requisitos para adoptar el euro. Se nombran a los miembros del Consejo Ejecutivo del BCE<sup>26</sup> que tomarán posesión el 1 de junio y procederán a liquidar el IME, que será sustituido por el SEBC y el BCE en mayo de 1998.<sup>27</sup> También en mayo de 1998, los ministros de Finanzas de los Estados que adoptan el euro, los gobernadores de los bancos centrales, con la Comisión Europea y el IME, acuerdan que los tipos bilaterales centrales del MTC serán usados para determinar los tipos de cambio irrevocables de conversión al euro.

Finalmente la cuarta etapa, hasta finales de 1998, se caracteriza por la coordinación entre el BCE y los 11 bancos centrales de los Estados miembros aceptados para formar parte del euro, hasta que el primero se convierte en formalmente operativo y único en la toma de decisiones dentro de la política monetaria.

En las cuatro etapas, la política monetaria española sólo fue plenamente autónoma en la primera, antes de la incorporación en el MTC del SME, a pesar de las dificultades para mantener un amplio margen de maniobra en el tipo de cambio en relación con el marco alemán. En las demás etapas fue formalmente autónoma, aunque en la práctica lo fuese muy poco. En la segunda y la tercera, por los compromisos de tipo de cambio adquiridos en el marco del SME. En la cuarta, *de facto*, ya funcionaba el sistema de decisiones del SEBC (además por unanimidad) y por tanto ya no se puede hablar de una política monetaria española.

La adopción del euro ha transferido la soberanía en política monetaria, del gobierno español primero y del Banco de España después, al BCE. En términos reales, la capacidad de maniobra de la política monetaria desde el momento de la adhesión de España a la Comunidad Europea fue escasa cuando no nula. La cooperación en los tipos de cambio que condicionó la política monetaria no sólo preparó formalmente el camino hacia el euro, sino que transformó radicalmente la política económica española. En términos de crecimiento económico, los resultados se pueden considerar como exitosos, aunque en términos de inflación siguen existiendo los problemas de control. Con el diferencial actual de la inflación

española con la zona del euro, hoy España no cumpliría el requisito de entrada en el euro relativo a la convergencia en la tasa de inflación.

### *Reformas institucionales e introducción del euro*

En junio de 1994 se aprobó la Ley de autonomía del Banco de España<sup>28</sup> que, además de perseguir el objetivo de cumplimiento del Tratado de Maastricht en cuanto a la adaptación del manejo de la política monetaria, supuso en realidad importantes cambios que permitieron el avance hacia la incorporación en la eurozona.<sup>29</sup> Sin embargo, la reforma se anticipó al calendario exigido. El Gobierno y el Parlamento español entendieron que satisfacer los requisitos del Tratado con antelación resultaba beneficioso para la economía y sus posibilidades de convergencia (Malo de Molina, 1997: 28).

La reforma de 1994, junto con la que se realizó posteriormente en abril de 1998, se identificó claramente con la interacción desde arriba, exigida por el TCE como la misma exposición de motivos reconoce en sus primeras líneas. Entre los cambios importantes que introdujo la Ley de autonomía del Banco de España cabe destacar:

- 1) Definir e instrumentar la política monetaria con el objetivo principal de conseguir la estabilidad de precios.<sup>30</sup>
- 2) El Tesoro y las empresas públicas no pueden tener descubiertos, ni siquiera temporales en sus cuentas en el Banco de España, y el Banco de España no puede intervenir en el mercado primario de deuda pública.<sup>31</sup>
- 3) En cuanto a la política de tipo de cambio, el gobierno, después de haber consultado con el Banco de España, adopta el sistema de tipos de cambio y una paridad frente a otras monedas que deben ser compatibles con el objetivo de estabilizar los precios.<sup>32</sup>

En 1998, con el fin de compatibilizar la Ley de Autonomía con el TCE y los estatutos del SEBC, se reformó la Ley 13/1994 mediante la Ley 12/1998.<sup>33</sup> La modificación más importante se refiere al reconocimiento las potestades del BCE en la definición de la política monetaria en la eurozona y su ejecución por el Banco de España, así como las facultades de la Comunidad Europea en relación con la política de tipo de cambio.

Ambas reformas son el paso definitivo en la cesión de la soberanía de la política monetaria al BCE y del tipo de cambio a la Comunidad Europea. Además, el proceso de reforma iniciado en 1994, determinado por el TCE y anticipado por el gobierno español, supone un cambio radical en la gestión de la política monetaria, ya que, por primera vez, el Banco de España es independiente del gobierno en sus decisiones. Este estatuto de independencia, que otros bancos centrales, como la Reserva Federal de Estados Unidos o el Bundesbank ya tenían, ha sido y es un factor esencial para conseguir la estabilidad de precios, tal como las investigaciones económicas han demostrado.<sup>34</sup> Difícilmente se hubiese producido en España una reforma virtuosa en este sentido si no se hubiese materializado una interacción desde arriba. Es difícil medir cuál de los impactos de la adhesión ha sido más importante: la diversidad de las políticas; los FEC o la política de competencia. Sin embargo, el estatuto de independencia del Banco de España, exigido para la incorporación a la eurozona, es sin duda uno de los que ha tenido un impacto de más calado a largo plazo.

Con la nueva ley, el Banco de España pasa a ser un banco más de los bancos centrales nacionales que forman parte de la eurozona y deciden la política monetaria conjuntamente en el Consejo de Gobierno del BCE. Ésta es una característica importante de la cesión de soberanía en política monetaria. Las decisiones no son ajenas al Banco de España, ya que éste coparticipa en la toma de decisiones. Incluso con la reforma del sistema de voto del Consejo de Gobierno del BCE, cuando haya por lo menos 15 Estados miembros de la UE que hayan adoptado el euro, entonces el Banco de España se podrá encontrar en el grupo de voto de los cinco países con mayor ponderación en las decisiones, por ser los que tienen un peso económico y financiero superior.<sup>35</sup>

El Banco de España, además de participar en la toma de decisiones, es el encargado de ejecutar las decisiones de la política monetaria en España. En este sentido, la decisión histórica de introducir los billetes y monedas a partir del 1 de enero de 2002 se llevó a cabo con gran eficacia y de manera muy fluida y poco traumática. Con la operación logística diseñada se pudieron obtener billetes y monedas desde el primer momento. La sustitución se produjo rápidamente y antes de los dos meses previstos por el Consejo de Economía y Finanzas de la eurozona. Así, la muerte legal de la peseta, el 28 de febrero de 2002, se produjo cuando dicha muerte ya era un hecho real desde la práctica cotidiana, desde finales de ene-

ro (Fernández y Horcajada, 2002).<sup>36</sup> La operación logística había supuesto distribuir en poco tiempo, en toda la geografía española, un total de 1.700 millones de billetes por un importe de casi 60.000 millones de euros, y 6.500 millones de monedas (un total de 30.000 toneladas de metal) con la retirada de las monedas en pesetas.<sup>37</sup>

En el ámbito de la participación institucional hay que destacar que, desde el inicio del BCE, un miembro del comité ejecutivo es español, el primero en formar parte de dicho comité, fue el académico y consejero del Banco de España Eugenio Domingo Solans, que ocupó su puesto en el ejecutivo del BCE desde el 1 de junio de 1998 (fecha de creación del BCE) hasta mayo de 2004. Domingo Solans, desde su puesto en el ejecutivo del BCE, contribuyó al éxito de la compleja operación de introducción de los billetes y monedas de euro en 2002. También contribuyó al desarrollo de un marco estadístico monetario, bancario y financiero europeo y fue responsable del establecimiento y desarrollo de la arquitectura de sistemas de información del BCE y el SEBC.

Al finalizar su mandato, Domingo Solans<sup>38</sup> fue sustituido, a partir del 1 de junio de 2004, por José Manuel González Páramo,<sup>39</sup> también académico y consejero del Banco de España. Aunque esta sustitución en el marco estatutario del BCE no supone formalmente una cuota de participación española en el comité ejecutivo, es innegable hasta hoy la importancia institucional de la participación española en la gestión del BCE, dada la unanimidad requerida en su nombramiento, a nivel de jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros que han adoptado el euro.

## El euro en España

### *La percepción de la inflación*

El 1 de enero de 2002 las monedas y billetes de euro sustituyeron a las monedas nacionales de los Estados miembros que adoptaron el euro. A partir de este día los españoles, junto con otros 300 millones de ciudadanos europeos, pudieron percibir más tangiblemente el significado de la unión monetaria. Esta fecha había sido decidida en el Consejo Europeo que se celebró en Madrid en 1995, el mismo que estableció el nombre de euro para la moneda única. La introducción del euro tuvo un doble efec-

to. Además de la pertenencia a la moneda única, tuvo el impacto de una reforma monetaria. Quizás este último efecto sea el que más ha percibido una parte más importante de la población, en especial aquellos que han tenido que sufrir los costes de la adaptación a la nueva moneda y que por sus actividades privadas o profesionales, escasamente internacionales, no han podido percibir directamente las ventajas de tener una moneda que hasta hoy comparten 12 países de la UE.

Entre los impactos que popularmente se perciben como más negativos está el del efecto inflacionario causado por la introducción del euro. En parte este efecto se percibe como el producido por el «redondeo» en las pequeñas transacciones de bienes de consumo diario. Aunque supuestamente esto ha sido favorecido en los primeros meses por las dificultades de adaptación y cálculo a la nueva moneda por parte de algunos colectivos, es difícil de fundamentar si se tiene en cuenta que los precios de los bienes se han venido expresando en pesetas y euros.

Desde un punto de vista macroeconómico, el impacto inflacionario estaría determinado por los cambios producidos por la pérdida del instrumento monetario y de los mecanismos de transmisión del mismo. El objetivo de estabilidad de precios está definido como el 2% de la media de la eurozona y, en consecuencia, la pérdida del instrumento monetario representa que los ajustes de estabilización sólo pueden ser medidos en términos reales, es decir, por medio de la competitividad, los salarios y el empleo. Los ajustes son, por lo tanto, más lentos.

La tasa de inflación anual en España desde 1999 ha estado situada un punto por encima de la media de la zona del euro (excepto en 2001) y ha alcanzado tasas superiores del 3% prácticamente todos los años (excepto en 1999 y 2001). La tasa de inflación acumulada en España en este período es relativamente elevada, aunque la percepción popular es que es mucho mayor. Esto puede ser debido a que algunos componentes del índice de precios, como vivienda y transporte, han tenido incrementos notables. El componente vivienda ha estado impulsado por la expansión del crédito que ha acelerado la demanda de las familias, además de la inversión extranjera en el sector de la vivienda, facilitadas por la moneda única, la libertad de movimientos de capitales y el diferencial de precios con el resto de los países de la eurozona. En este sector, tan sensible para las economías domésticas, el impacto del euro es evidente. En cambio en el sector del transporte los precios de la energía evolucionan a la baja desde la introducción del euro y, desde el momento de la introducción de los billetes y monedas del

euro, empiezan a crecer (excepto en el período de 2003) de manera sostenida. Sin embargo, el precio internacional de los hidrocarburos, del cual depende el precio de la energía, no tiene relación con la unión monetaria. Es más, si algún efecto tiene el euro es positivo, en el sentido de que la mejora de la paridad del euro respecto al dólar que se produce desde 2003 disminuye los precios de la energía en la eurozona.

Si España no hubiese adoptado el euro y la peseta se hubiese depreciado para mejorar la competitividad (como en la tradicional política española), el escenario hubiese podido ser la contención de la demanda doméstica de vivienda, el incremento de las inversiones extranjeras en vivienda y un aumento superior de los precios de la energía. Ante este escenario, no parece que la situación hubiese sido mejor que la actual. No hay que despreciar, por otra parte, los beneficios de la estabilidad de precios, derivados de la adopción del euro y de la política monetaria del BCE. En un estudio realizado a finales de 1996 (Dolado *et al.*, 1999) se estimaba que el beneficio neto de la estabilidad de precios en España, como consecuencia de la política monetaria del BCE al adoptar el euro, en el escenario más realista, estaría entre el 0,7 y el 1,3% del PIB anual.

La cuestión clave es, pues, ¿por qué a pesar de los beneficios de la estabilidad de precios se percibe una inflación superior a la que existe? Según un estudio de la Comisión Europea, hay una diferencia entre la inflación real y las percepciones que tienen los consumidores sobre la inflación. Las percepciones sobre el incremento de precios son superiores a la inflación real en la eurozona, aunque con diferencias. La percepción es menor en Finlandia y Bélgica y superior en Grecia e Italia. Las razones que justifican esta percepción en los consumidores se deben a que existe una «zona gris» de bienes de consumo y servicios que indican un aumento de precios no explicado durante la transición al euro. La mayoría de estos aumentos se ha dado en el sector servicios y en el pequeño comercio con escasa competencia (European Commission, 2006). Además las estadísticas de inflación realizadas por Eurostat para el conjunto de la eurozona muestran que la media de la inflación ha permanecido constante durante la introducción del euro y solamente entre el 0,09 y el 0,28% del 2,3% de la inflación se puede atribuir al euro. Por el contrario, han contribuido a la inflación «normal» otros factores como los nuevos impuestos sobre el tabaco, los costes extra de seguridad después del 11-S, el clima que afectó a la producción y precios de frutas y hortalizas y los elevados precios de la energía. De manera significativa, las tasas de in-



flación en Dinamarca y el Reino Unido, países que no están en la eurozona, muestran un comportamiento parecido por razones similares (European Commission, 2006).

Lógicamente, esta percepción también se ha dado en España, incluso teniendo en cuenta que, desde 1985 hasta 2005, el diferencial de inflación de con la UE (15) ha pasado del 2,5 al 1%, posiblemente porque los grandes logros para doblegar la inflación se consiguieron entre 1986 y 1988-1989, es decir, con la adhesión a la CE y la entrada en el SME, y entre 1996 y 1999, con la preparación para la entrada en la moneda única. Una vez conseguida una baja inflación, con estabilidad de precios, el aumento de éstos en productos clave para el consumidor puede haber aumentado esta percepción.

La opinión pública también se puede equivocar en sus cálculos al comparar el poder adquisitivo de la peseta, que ésta no tendría por haber permanecido estática, de no existir el euro. En otras palabras, no puede ser igual el precio de un determinado bien en 2006 que el que tenía en 1999. Sin embargo, el consumidor sigue comparando el precio del bien en 2006, convirtiendo los euros a pesetas con los tipos de cambio establecidos en mayo de 1998, de 166,386 pesetas por euro. Si tenemos en cuenta los aumentos de costes que han sufrido las materias primas y la posible depreciación que hubiese podido tener la peseta dada la pérdida de competitividad que han sufrido las exportaciones, este cálculo no tiene rigor. A pesar de ello, lo seguimos encontrando en las etiquetas del precio de los productos y en las notas de compra a efectos informativos.

El caso de España justifica una percepción diferencial. Desde diciembre de 2005 tiene la tasa de inflación más alta de la eurozona. En julio de 2006, el diferencial de inflación con la eurozona era de 1,6 puntos, ya que el IPC español creció en términos interanuales un 4%, frente el 2,4% de la eurozona.<sup>40</sup> Este diferencial erosiona la competitividad de la economía española y sitúa los resultados lejos del objetivo del BCE, que es alcanzar el 2% de inflación media. Este efecto es negativo para la economía española y también lo es para la economía de la eurozona. Se trata de una «interacción hacia arriba», ya que las medidas restrictivas para conseguir la estabilidad de precios que debe tomar el BCE están en parte determinadas por el mal comportamiento de la inflación española. Aunque una parte de la inflación española puede explicarse por el crecimiento económico (que también beneficia a la economía de la eurozona), la parte negativa de la inflación, que debe ser neutralizada con mayores

tasas de interés, incide de manera negativa en el crecimiento económico de los países que tienen un mejor comportamiento en su tasa de inflación.

CUADRO 1  
*Precios en España y la zona euro*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
España	2,2	3,5	2,8	3,6	3,1	3,1	3,4
Eurozona	1,1	2,1	2,3	2,2	2,1	2,1	2,2
Diferencia	1,1	1,4	0,5	1,3	1,0	0,9	1,2

FUENTE: Banco de España: <http://www.bde.es/infoest/a0207.pdf>.

### *Mecanismos de transmisión de la política monetaria*

La política monetaria única es compleja porque sus mecanismos de transmisión presentan factores diferenciales en función del país, de sus mercados y de sus instituciones financieras,<sup>41</sup> como son los mecanismos de transmisión del tipo de interés, del crédito, del precio de los activos y del tipo de cambio. En el caso del tipo de interés, se utiliza desde el BCE de manera contractiva con el fin de cumplir con el objetivo de estabilizar los precios, sin embargo se puede transmitir de maneras distintas según los países, las expectativas y la organización de los mercados financieros, a pesar de la política monetaria única.

También el canal del crédito depende en gran medida de la capacidad de las entidades bancarias de afectar a la liquidez de la economía, del recurso al crédito de las economías domésticas y empresas y también del grado de competencia entre entidades financieras y de sus costes y riesgos en la concesión de créditos. En el caso español, el canal del crédito se ha mostrado muy activo y competitivo como consecuencia de la desregulación de la intermediación y las facilidades al acceso hipotecario. El canal del precio de los activos es la afectación inversa al tipo de interés en el precio de las acciones en el mercado de valores y que repercute en la inversión de capital. Desde este punto de vista, en España los mercados de valores han evolucionado paralelamente al de los mercados europeos, cuya regulación con la aprobación en mayo de 1999 del Programa de Actuación en Servicios Financieros (PASF) tiende hacia un mercado de ca-

pitales integrado y un mercado financiero único.<sup>42</sup> He aquí otro ejemplo importante de «interacción desde arriba».

Finalmente, el canal del tipo de cambio refleja la relación entre la política monetaria y el tipo de cambio. Una política monetaria restrictiva se transmite en la apreciación del tipo de cambio. En cierto sentido, a partir de 2002 esta transmisión ha operado con una apreciación del euro. Esta apreciación ha tenido un efecto neutral en el comercio español con la eurozona y negativa para las exportaciones hacia el resto del mundo, aunque en los últimos años ha permitido aminorar la factura del petróleo. ¿Qué hubiese pasado con la peseta si no se hubiese entrado en la UEM? Es difícil responder a esta cuestión. Probablemente la política monetaria española hubiese tenido que ser relativamente más restrictiva que la de la eurozona con el fin de disminuir el diferencial de inflación. Josep Borrell se ha referido al blindaje de la economía española gracias al euro y opina que la peseta no hubiese podido resistir la presión por la retirada de las tropas españolas en Irak ordenadas por el presidente Rodríguez Zapatero en mayo de 2004.<sup>43</sup> Sin embargo, tal vez si España no se hubiese incorporado a la UEM por no cumplir las condiciones económicas para hacerlo, seguramente, en dicho contexto económico y político, un gobierno español no habría tenido fácil la decisión de enviar tropas a Irak.

El impacto inflacionario se ha producido mucho más en los mercados mejor protegidos de la competencia exterior, en especial en el mercado de los bienes que quedan fuera del comercio internacional. Éste es el caso del mercado inmobiliario, que ha experimentado un aumento de la demanda de compradores externos, ya sea porque la cotización en euros lo facilita, por el diferencial de precios, por la libre circulación de capitales y también por la disminución del coste del crédito (que, por otra parte, ha estimulado la demanda interna). Los precios de la vivienda han crecido a tasas del 17% anual en 2003 y 2004,<sup>44</sup> lo que ha sido motivo de advertencia y preocupación tanto del BCE como del Banco de España.

La política monetaria no ha sido la única que se ha visto afectada por la incorporación al euro. En la política fiscal, a través del obligado cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, ha tenido un impacto importante su diseño y consecución, al tener como objetivo la estabilidad presupuestaria con déficit público por debajo del 3% del PIB. En el año 2003 entraron en vigor las nuevas Leyes de estabilidad presupuestaria<sup>45</sup> y el comportamiento de este objetivo ha sido muy destacado. La interacción desde arriba afecta, en este caso, a la disciplina presupuestaria y

recorta el margen de maniobra del gobierno español. Desde el punto de vista de la ortodoxia fiscal, esta interacción es positiva.

La pérdida del instrumento del tipo de cambio también ha supuesto una limitación en el control de la balanza por cuenta corriente. Con la moneda única y sin el instrumento del tipo de cambio, el peso del ajuste recae sobre factores reales como es la competitividad. En el período 1999-2003, las exportaciones españolas a la zona del euro crecieron hasta tasas ligeramente superiores a las importaciones. Sin embargo, la ganancia de la cuota de mercado de 0,2 puntos fue inferior a la de los años noventa en 1,5 puntos.<sup>46</sup> La competitividad precio de las exportaciones españolas a la zona del euro explica este comportamiento. En este período, la economía española mantuvo un diferencial de inflación positivo y de crecimiento de los costes laborales unitarios respecto a sus principales competidores, aunque los precios de exportación de los productos españoles crecieron a tasas similares a las de aquéllos.<sup>47</sup> La vía de la competencia y de los ajustes reales es, pues, el único mecanismo de que disponen las economías integradas en la zona del euro. Esto no significa que sea mejor estar fuera de la unión monetaria; todo lo contrario. En países como España, poco propensos a las disciplinas en política macroeconómica (monetaria y presupuestaria), esta interacción desde arriba ha sido determinante. Significa, en todo caso, que el esfuerzo debe ser mucho mayor y en menos tiempo que si se dispusiese del instrumento monetario y del tipo de cambio adecuados, lo que permitiría cierta flexibilidad. Sin embargo, igual que sucedió en la época de Solchaga, en la que la flexibilidad tuvo que ser sacrificada ante la amenaza de las presiones de aumentos de costes laborales por parte sindical y de peticiones de devaluación de la peseta por parte de los industriales exportadores, actualmente una de las ventajas de la pertenencia al euro para España es que el ajuste debe hacerse en términos reales y no nominales, lo cual actúa en beneficio de la mejora de la eficiencia asignativa e incluso de la redistributiva.

Pero no todos los impactos positivos en la economía se pueden atribuir al euro. Con la adhesión a la CE, el aumento de la competencia y la internacionalización de la economía han tenido un gran impacto. Entre 1985 y 2005, la renta de España ha pasado de ser un 71% de la renta media de la UE (15) hasta alcanzar más del 90%. Si se considera el llamado «efecto estadístico de la ampliación», el PIB per cápita de España ha alcanzado el 99,2% de la media de la UE (25). El PIB, medido en términos del poder de paridad adquisitiva, ha pasado de 8.000 euros por habitante antes de la ad-

hesión a 23.000 euros por habitante en 2005. En el período de estos veinte años, el crecimiento económico acumulado ha sido del 64,6%. Este crecimiento también explica, en parte, el diferencial de inflación.

## Conclusiones

La primera conclusión por su importancia se refiere a la adopción del euro. En razón de la adhesión a la Comunidad Europea y de su Tratado, al cumplirse los requisitos de convergencia económica, España está obligada a adoptar el euro. Esto representa un cambio importante producido por la interacción desde arriba con la UE. En otras palabras, una vez aceptado el Tratado y cumpliéndose las condiciones económicas e institucionales, España estaba obligada a formar parte de la unión monetaria. Sólo los Estados miembros que tienen la cláusula de *opting-out* pueden dilatar la entrada. Por supuesto, en la práctica los Estados miembros que adoptan el euro es porque lo desean, puesto que, como sucede en el caso de Suecia, hay distintas maneras de evitar la entrada, aunque es discutible si incumplen o no el Tratado (López Escudero, 2005). De esta conclusión se deriva que España, tanto por voluntad política como por las condiciones económicas, forma parte del euro. Con ello contribuye desde abajo al proceso de integración europea, lo que tiene ventajas evidentes, aunque también los inconvenientes que supone, en ciertos momentos, no disponer del control de la política económica para realizar determinados ajustes. Sin embargo, los estudios estiman un beneficio neto de la estabilidad de precios como consecuencia del objetivo de la política monetaria del Banco Central Europeo.

En segundo lugar, en el proceso de integración monetaria desde el momento de la adhesión a la CE, tanto desde los gobiernos como desde el Banco de España, ha sido clave el factor disciplinar de la política monetaria en detrimento de la flexibilidad. Atarse de manos en la política monetaria también ha sido un recurso para evitar las influencias perniciosas de determinados grupos de presión que hubiesen podido influir en los gobiernos, dificultando el proceso de integración y, por supuesto, la adopción del euro. En este proceso, la Ley de autonomía del Banco de España de 1994 (modificada en 1998), ha sido la reforma de mayor calado en el ámbito monetario, determinada por el cumplimiento del TCE.

En tercer lugar, a partir del momento de la adopción del euro, e incluso previamente, al formar parte del mecanismo del tipo del cambio del SME, los grados de libertad de los gobiernos en su política monetaria o bien no han existido o bien se han reducido enormemente. También éste es el caso de la política fiscal en su dimensión de equilibrio presupuestario. Esto nos lleva a la conclusión de que las únicas posibilidades de intervención y de manejo de las políticas económicas recaen en las variables de ajuste real en la competitividad de la economía española, lo que obliga a un tipo de políticas específicas (no instrumentales) de resultados a veces inciertos, por lo menos a medio y largo plazo. Algunas de estas políticas actualmente forman parte de la Estrategia de Lisboa para el conjunto de los países de la UE y tienen que ver con el aumento de la competitividad y del empleo a partir de reformas estructurales (mercado laboral, administración), educación, investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), entre otras.

La cuarta conclusión es la relativa al aumento de la inflación debida a la adopción del euro. Es cierto que hay un diferencial de inflación con la eurozona y que actualmente la tasa de inflación española respecto a ésta es la mayor. También es cierto que la combinación de inflación elevada y tipos de interés bajos derivados de política monetaria del BCE, en los últimos años ha situado el tipo de interés real en España en términos negativos. Esto ha acelerado el crecimiento de la economía española. La opinión muy extendida y popular de que el euro ha generado inflación es difícil de contrarrestar. Los datos de inflación son obvios pero no suficientes para atribuir en su mayor parte la culpabilidad al euro. El deterioro de la capacidad adquisitiva para determinados grupos de población (en particular para los que no pueden negociar sus rentas) alimenta esta opinión. Sin embargo, no se puede afirmar que, si España se hubiese mantenido con la peseta (en las condiciones de excepcionalidad del Tratado y por supuesto formando parte de la UE), la situación hubiese sido mejor. En este caso, la política monetaria hubiese podido ser más estricta, pero con los tipos de interés más elevados y por lo tanto con el acceso al crédito más costoso, también la demanda hubiese sido menor y por ello la inflación se hubiese podido contener mejor. Sin embargo, difícilmente se hubiesen mantenido tasas de crecimiento como las que ha habido en España en los últimos años y, posiblemente, el problema, en lugar de la inflación, hubiese recaído en el nivel de empleo.

Por último, a largo plazo y desde el punto de vista más ortodoxo de la teoría económica, la política monetaria cuyo objetivo es la estabilidad de los precios, ejecutada por un banco central independiente, junto con la disciplina presupuestaria obligada por la pertenencia a la unión monetaria, deberían conducir a la economía española por la senda del crecimiento sostenido, siempre que se apliquen correctamente otras políticas de apoyo a la competitividad. Efectivamente, la interacción desde arriba es bienvenida si, como cabe esperar, el impacto de la adopción del euro es positivo.

## Notas

1. Por ejemplo, el secreto en los debates y el voto en el Consejo de Gobierno del BCE, no permiten estimar la influencia de España en dicho proceso.

2. El Eurosistema está formado por el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales Nacionales de los Estados miembros que han adoptado el euro.

3. En este punto utilizamos el nombre de Comunidad Económica Europea (CEE), creada por el Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, por ser el Tratado al cual se adhiere España. En lo sucesivo utilizaremos el término Comunidad Europea, denominación que se deriva del artículo G del Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el siete de febrero de 1992, o el de UE.

4. Aunque se podría discutir en qué momentos a lo largo de la historia el Banco de España, desde su origen como Banco Nacional de San Carlos en 1782, ha sido más o menos dependiente del gobierno, mediante el Decreto-Ley de 7 de junio de 1962 de nacionalización y reorganización del Banco de España, la institución dejó de ser una sociedad privada y pasó a depender del gobierno. Esta situación cambió radicalmente con la Ley de autonomía de 1994, pues siguiendo como Banco Central, se estableció como banco independiente del gobierno, como requisito del Tratado de Maastricht, para formar parte de la unión monetaria.

5. Puede haber muchas opiniones sobre el nivel de proteccionismo de la industria, pero nos remitimos a la de uno de los actores más importantes en la política económica de ese período, el que fue ministro de Industria y Energía (1982-1985) y de Economía y Hacienda (1985-1993), Carlos Solchaga, expresada en su obra *El final de la edad dorada* (1997).

6. Artículo 109 J del Tratado de Maastricht.

7. Véase Solchaga (1997: 68 y ss.).

8. Véase Solchaga (1997: 85).

9. Ley 13/1994 de 1 de junio.

10. Artículo 109 del TCE: «A más tardar en la fecha de constitución del Sistema Europeo de Bancos Centrales, cada uno de los Estados miembros velará porque su legislación nacional, incluidos los Estatutos de su banco central nacional, sea compatible con el presente Tratado y con los Estatutos del BCE».

11. Artículo 121 del TCE y artículo 3 del Protocolo sobre los Criterios de Convergencia previstos en el artículo 121 del TCE.

12. Artículo 1 del Protocolo sobre los Criterios de Convergencia previstos en el artículo 121 del TCE.

13. Según Carlos Solchaga: «El grupo catalán de *Convergència i Unió*, creía que mi interés o el del gobierno era mantener —supongo que por razones de prestigio— una peseta fuerte en contra de los intereses de los exportadores (catalanes y no catalanes) y que por esta razón los tipos de interés eran elevados» (Solchaga, 1997:229).

14. Solchaga no cita la fecha de la reunión, elemento importante para comprobar el estrecho margen temporal en que se encontraba el gobierno de Felipe González para tomar las decisiones respecto la incorporación al SME. Puesto que Solchaga dice que pasó más de un año para que finalmente le propusiese a Felipe González la entrada de la peseta en el SME y fue la huelga del 14 de diciembre de 1988 lo que le convenció de la necesidad de aceptar el reto, entonces la reunión debería haber tenido lugar hacia finales de 1987, es decir, cuando España llevaba casi dos años en CE. Todavía en 1987 y 1988, Solchaga acariciaba la idea de que un país como España pudiese tener una política de cambio propia y autónoma a pesar de estar integrada en el espacio económico de la CE (Solchaga, 1997: 106). También hay que destacar el hecho de la presencia en la reunión de Miguel Boyer, que había dimitido el 5 de julio de 1985 como ministro de Economía y Hacienda, después de la fecha de la firma del Tratado de Adhesión, el 12 de junio de 1985, y Luis Ángel Rojo que, en 1992, sería nombrado gobernador del Banco de España.

15. Fue gobernador del Banco de España en el período de julio de 1984 a julio de 1992.

16. Resolución del Consejo Europeo del 5 de diciembre de 1978, relativa a la instauración del SME (2.3).

17. Según Sanchís, la peseta sólo habría tenido graves dificultades durante los períodos de mayo de 1980-marzo de 1981, diciembre de 1982-marzo de 1983 y noviembre de 1985-marzo de 1986.

18. Subgobernador del Banco de España en el período de julio de 2000 a julio de 2006.

19. En julio de 2006 ha sido nombrado subgobernador del Banco de España. Anteriormente era director general de Asuntos Internacionales del Banco de España.

20. «Centre for Economic Policy Research-Bulletin», n.º 15, junio de



1986, p. 18. La cita está encabezada por José Viñals (Stanford University and Banco de España).

21. Conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI el 22 de febrero de 1988. Véase Banco de España-Boletín Económico, febrero de 1988.

22. Proceso iniciado de hecho, seis meses más tarde con la aprobación de las Directivas comunitarias sobre la libertad de los movimientos de capital.

23. Devaluación de la paridad central de la peseta en un 5% el 17 de septiembre y del 6% el 21 de noviembre de 1992.

24. Del 8% el 14 de mayo de 1993.

25. El 2 de mayo de 1998.

26. El 25 de mayo de 1998.

27. De acuerdo con el artículo 123 (2) del Tratado.

28. Ley 13/1994 de 1 de junio, de autonomía del Banco de España. Publicada en el BOE, n.º 131, de 2 de junio de 1994.

29. Para un análisis de la política monetaria y del tipo de cambio de ese período véase Banco de España. Servicio de Estudios (1997).

30. Artículo 105 del TCE.

31. Artículo 101 del TCE.

32. Actualmente en la zona del euro el tipo de cambio es competencia comunitaria (artículo 111 del TCE).

33. Ley 12/1998, de 28 de abril. Publicada en el BOE, n.º 102, de 29 de abril de 1998.

34. La literatura sobre el tema es amplia; un estudio empírico pionero sobre la relación entre inflación e independencia de los bancos centrales es el de Grilli, Masciandaro y Tabellini (1991). En Bacaria *et al.* (2002) se pueden encontrar las referencias a dicha literatura.

35. Decisión del Consejo Europeo, de 21 de marzo de 2003, sobre la base del artículo 5 del Tratado de Niza.

36. Fernández y Horcajada (2002: 134).

37. Fernández y Horcajada (2002: 43).

38. En mayo de 2004 el gobierno español lo nombra consejero del Banco de España, para sustituir a J. M. González-Páramo, quien ocupa su puesto en el comité ejecutivo del BCE. Falleció en noviembre de 2004.

39. Previamente había sido miembro del comité ejecutivo del Banco de España desde 1998 y miembro de su Consejo de gobierno desde 1994.

40. Información de Eurostat reproducida por *El País*, 18 de agosto de 2006.

41. Véase Martínez Serrano y Pallardó (2000: 202).

42. Véase Antuñano y Bacaria (2005).

43. Josep Borrell, presidente del Parlamento Europeo, en un acto celebrado en Madrid (7 de abril de 2006) para conmemorar los veinte años de adhesión de España en la CE.

44. Informes anuales del Banco de España, 2003 y 2004, pp. 104 y 106 respectivamente.

45. Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

46. Informe anual 2004, Banco de España, p. 104.

47. Informe anual 2004, Banco de España, p. 104.

## Bibliografía

Antuñano, I y J. Bacaria (2005), «El euro y el sistema financiero europeo», en J. M. Jordán, coord., *Economía de la Unión Europea*, Thomson-Civitas, Madrid.

Ayuso, J y J. L. Escrivá (1997), «La evolución de la estrategia de control monetario en España», en Banco de España, Servicio de Estudios, *La política monetaria y la inflación en España*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 89-120.

Bacaria, J. (1993), «Supra-National or National Monetary Rules as Constitutions: Reflections on the European Monetary Union», *Economia Delle Scelte Pubbliche*, n.ºs 2-3, pp. 157-171.

Bacaria, J., G. E. Chortareas y A. P. Kyriacou (2002), «Enlargement and the European Central Bank», en B. Steunenbert, ed., *Widening the European Union: the politics of institutional change and reform*, Routledge, Londres, pp. 163-180.

Banco de España. Servicio de Estudios (1997), *La política monetaria y la inflación en España*, Alianza Editorial, Madrid.

Cuadrado, J. R. y T. Mancha, dirs. (1996), *España frente a la Unión Económica y Monetaria*, Civitas, Madrid.

Dolado, J., J. M. González-Páramo y J. M. Viñals (1999), «A cost-benefit analysis of going from low inflation to price stability in Spain», en M. Feldstein, ed., *The costs and benefits of price stability*, National Bureau of Economic Research-University of Chicago Press, Chicago, Illinois, pp. 95-132.

Eguidazu, S. (1985), «El Sistema Monetario Europeo: una alternativa para la peseta», *Papeles de Economía Española*, n.º 25, pp. 304-323.

European Commission (2006), *European Economy News*, n.º 2, abril de 2006, pp. 6-7. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/een/002/article\\_4071\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/een/002/article_4071_en.htm).

Fernández, R. y N. Horcajada (2002), *El Banco de España y la introducción del Euro*, Banco de España, Madrid, disponible en <http://www.bde.es/informes/be/euro/eurobe.pdf>.

García Delgado, J. L. y J. M. Serrano, dirs. (2000), *Del real al euro. Una historia de la peseta*, Estudios Económicos, n.º 21, La Caixa, Barcelona.

- Gil, G. (1985), «Aspectos financieros y monetarios de la integración española en la Comunidad Económica Europea», *Estudios Económicos*, n.º 37, Banco de España, Servicio de Estudios, Madrid.
- Grilli, V., D. Masciandaro y G. Tabellini (1991), «Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries», *Economic Policy*, n.º 13, pp. 341-392.
- Kessler, G. (1987), «La peseta en el Sistema Monetario Europeo: algunas consideraciones», *Información Comercial Española*, n.º 642, pp. 7-26.
- López Escudero, M. (2005), «La ampliación de la zona euro desde una perspectiva jurídica», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 21, pp. 405-446.
- Malo de Molina, J. L. (1997), «Introducción», en Banco de España. Servicio de Estudios, *La política monetaria y la inflación en España*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 21-48.
- Martínez Serrano, J. A. y V. J. Pallardó (2000), «Las políticas macroeconómicas en la España del euro», en J. L. García Delgado y J. M. Serrano, dirs., *Del real al euro. Una historia de la peseta*, *Estudios Económicos*, n.º 21, La Caixa, Barcelona, pp. 191-219.
- Requeijo, J. (1980), «El Sistema Monetario Europeo y algunas consideraciones sobre el caso de España», *Papeles de Economía Española*, n.º 3, pp. 212-226.
- Sáez, J. L. (2000), *Economía y política en democracia*, Pirámide, Madrid.
- Sanchís, M. (1988), *La peseta ante el sistema monetario europeo*, Edicions Alfons El Magnànim, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació, Valencia.
- Scheller, H. P. (2004), «The European Central Bank: History, role and functions», European Central Bank, Frankfurt am Main», disponible en <https://www.ecb.int/pub/pdf/other/ecbhistoryrolefunctions2004en.pdf> (consultado el 5 de junio de 2006).
- Solchaga, C. (1997), *El final de la edad dorada*, Taurus, Madrid.
- Viñals, J. (1988), «El Sistema Monetario Europeo, España y la política macroeconómica», *Información Comercial Española*, n.º 657, pp. 149-166.
- Viñals, J. y Domingo, L. (1987), *La peseta y el Sistema Monetario Europeo: un modelo del tipo de cambio peseta-marco*, Banco de España, Servicio de Estudios, Madrid.



---

## 12. España y la Agenda de Lisboa

*Javier Yaniz Igal y Antonio de Lecea*

### Introducción

La historia económica reciente de España, en especial de la transición a la democracia, está impregnada de añoranza por la «pérdida del tren europeo», que tanto obsesionó a generaciones pasadas de escritores y pensadores. En términos económicos, esto se ha concretado en un objetivo principal: el de la convergencia de la renta real per cápita con la media de los países europeos. Éste ha sido y sigue siendo un camino lleno de espinas, en el que se han sucedido avances rápidos y épocas de optimismo, y crisis económicas y períodos de profundo pesimismo. Los pactos de la Moncloa, la reconversión industrial, la entrada en las Comunidades Europeas, la entrada en el Sistema Monetario Europeo, la política monetaria basada en objetivos de inflación o la consolidación fiscal son algunos de los hitos esenciales en este largo y sinuoso camino de convergencia. La Agenda de Lisboa es, tal vez, el último gran hito que afronta la economía española y que, si se lleva a cabo con la misma decisión que los anteriores, puede por fin completar el viejo sueño de la convergencia real y permitir afrontar el futuro económico con ciertas garantías de éxito.

En este capítulo trataremos de ilustrar la importancia de las reformas que conlleva una implementación correcta y decidida de la Agenda de Lisboa para continuar en la senda de la convergencia real con nuestros vecinos europeos. Esto no sería posible sin dar primero unas pinceladas sobre los difíciles retos a los que se ha enfrentado recientemente la economía española. La Agenda de Lisboa pone justamente el acento en áreas que hasta ahora no habían sido objeto de atención prioritaria, como, por

ejemplo, la escasa tradición investigadora en España y sus consecuencias económicas que se traducen en cierta dificultad de nuestro país para desarrollar una economía del conocimiento. El capítulo termina haciendo referencia a la respuesta de las autoridades españolas al reciente relanzamiento del proyecto firmado en Lisboa y a las primeras valoraciones de la Comisión Europea ante el planteamiento diseñado por el gobierno español.

## El difícil camino hacia la adhesión a la CEE

España inició las negociaciones para el proceso de adhesión a las Comunidades Europeas en un contexto político y económico de cierta incertidumbre. La Constitución de 1978 se aprobó en medio de graves tensiones inflacionistas, derivadas de la segunda crisis del petróleo de finales de los setenta y con un continuo incremento del desempleo. Las políticas de demanda que trataron de limitar el impacto del aumento de precios de los carburantes no hicieron sino aumentar la gravedad de la recesión posterior, en un país con una gran dependencia energética en comparación con sus vecinos europeos.

Una vez se iban cumpliendo los criterios de carácter meramente político, quedaba la tarea pendiente de adecuar la economía española al contexto comunitario. La reconversión industrial fue una reforma estructural de gran calado, que sentó las bases de una estructura productiva más competitiva pero que, sin duda, también influyó decisivamente en el estancamiento del PIB español durante los primeros años ochenta. En el terreno monetario el éxito fue sólo parcial, pero al menos se logró pasar de una inflación próxima al 20% en 1978 a una tasa ligeramente por debajo de los dos dígitos.<sup>1</sup>

Inflación y estancamiento económico tuvieron un impacto directo en el mercado laboral y así el desempleo pasó del 7% en 1978 al 21,5% en 1985. España pagó un duro precio por su apuesta decidida hacia la modernización y la integración en las Comunidades Europeas. El paro sería desde entonces, y prácticamente hasta nuestros días, el principal problema económico del país, aunque las bases para lograr un desarrollo más sólido ya quedarían establecidas.

Este difícil período de la reciente historia económica de España nos recuerda que en el desarrollo de un país no hay atajos. A veces las nece-

sarias reformas estructurales conllevan elevados costes a corto plazo, y no dan sus frutos sino muchos años después. Las políticas acomodaticias de los primeros setenta no hicieron sino aumentar la dureza del ajuste posterior. Conviene no olvidar estos hechos cuando nos refiramos más adelante a los objetivos que se establecieron en Lisboa algunos años después.

La entrada de España en la Comunidad dio paso a un período de rápida expansión económica y optimismo generalizado. El crecimiento del PIB llegó a superar el 5% anual entre 1987 y 1989. El aumento de la competencia, visto con temor por algunos sectores, liberó sin embargo importantes fuerzas dinamizadoras. La demanda interna entró en una fase de rápida expansión y, al mismo tiempo, las exportaciones ganaron cuota de mercado. Sin embargo, el deterioro de la competitividad, asociado a una inflación todavía elevada, produjo un aumento considerable del déficit comercial, que alcanzó un 7% en 1989, y conllevó unas necesidades de financiación en torno al 3% del PIB entre 1989 y 1992.

Todo ello fue acompañado por un incremento sustancial del empleo a tasas cercanas al 4% en el período 1987-1989. Se introdujeron elementos de flexibilidad a través de la contratación temporal. Este fuerte componente de empleo temporal introdujo el problema de la segmentación, que llega hasta nuestros días. La tasa de desempleo se redujo hasta el 16% en 1991, aunque seguía siendo excesivamente elevada. La competitividad de la economía podría haberse mantenido con un fuerte crecimiento de la productividad del trabajo. Sin embargo, ésta avanzó sólo ligeramente por encima del 1% anual y no se pudo compensar el rápido crecimiento de precios y costes.

En este contexto de economía en expansión, pero con tensiones en aumento, se decidió la entrada de España en el SME como un mecanismo de disciplina que generase confianza y credibilidad en los agentes económicos. Sin embargo, el mantenimiento de diferenciales de precios y costes con nuestros principales socios comerciales derivó en una pérdida creciente de competitividad. En parte, la credibilidad asociada a la pertenencia al SME se dilapidó con políticas fiscales procíclicas de rápido aumento del gasto público. De nuevo, la realidad de la crisis de 1993 haría recordar la vieja lección: no hay atajos.

Cuando se produjo la contracción de la demanda, en 1993, el desempleo aumentó rápidamente, pues la segmentación del mercado de tra-

bajo propiciaba un ajuste de empleo negativo muy rápido. El paro afectó a una de cada cuatro personas dispuestas a trabajar en 1994. En un contexto tan difícil, la productividad aumentó a un ritmo superior al 2%. El déficit público se disparó en un contexto de ingresos menguantes con gastos sociales también crecientes, alcanzando el 6% del PIB en 1994. Al mismo tiempo, la política monetaria había perdido su anclaje en el SME tras la crisis del sistema. El sueño de la bonanza económica ininterrumpida se había desvanecido.

La firma del Tratado de Maastricht en 1992 había definido con claridad una serie de criterios muy ambiciosos en materia de convergencia nominal como condición para acceder a la tercera fase de la UEM. Aunque, en España la meta de cumplir con los criterios de inflación, tipos de interés y déficit público no parecía realista en un principio, sirvió de guía para la nueva política monetaria que las autoridades españolas pusieron en práctica en 1995. Una vez el Banco de España tuvo facultades para llevar a cabo políticas independientes del gobierno, la nueva política monetaria se basó en un fuerte compromiso de lucha contra la inflación. Esto fue acompañado por un proceso de consolidación fiscal, que convirtió a la política fiscal en un poderoso instrumento de estabilización. Además, estas políticas se vieron reforzadas por un abanico de reformas estructurales, como por ejemplo algunas privatizaciones, liberalizaciones parciales de mercados y reformas en el mercado de trabajo.

La consecución de los objetivos de inflación y déficit público permitieron una caída gradual de los tipos de interés. Se materializaron las expectativas positivas de una entrada en el euro y esto permitió contener los precios a tasas cercanas al 3% anual. El acuerdo con los agentes sociales apuntaló la recuperación económica, pues a la moderación salarial se unió el efecto multiplicador de una política económica llevada a cabo con el acuerdo de los agentes sociales. Así, en los albores del cambio de milenio, la delegación española acudió al Consejo Europeo de Lisboa con un crecimiento económico superior al 4%, una inflación contenida al 3%, y una tasa de desempleo que se acercaba rápidamente a la media europea.

En definitiva, desde el lanzamiento del euro en 1999 la economía española se encuentra inmersa en lo que podría considerarse un círculo virtuoso. Un alto crecimiento del PIB se ve acompañado por una intensa creación de empleo, junto con una inflación relativamente baja. En efec-



to, entre 1995 y 2006, el PIB real español creció a una tasa anual media superior al 3,5%, cifra muy elocuente cuando se compara con el 2% de la zona euro. Este crecimiento es algo superior y, lo más relevante, mucho más sostenido que el registrado en la anterior etapa expansiva, 1985-1994, durante la cual el PIB español, aunque creció a tasas cercanas al 3% (2,5% en la zona euro), lo hizo con importantes diferencias de un año a otro. Por su parte, el empleo también ha registrado tasas de crecimiento históricas. Entre 1995 y 2006, el número de puestos de trabajo creados aumentó a una tasa anual superior al 3%, el triple que la tasa de la zona euro.

Con estas cifras, no resulta sorprendente que España, durante la última década, haya reducido considerablemente la distancia que le separaba de la zona euro en términos de PIB per cápita, cuando, partiendo aproximadamente del 80%, hoy ya está por encima del 90%. Sin embargo, a pesar de estos buenos registros macroeconómicos España mantiene problemas estructurales de calado que están repercutiendo en la competitividad de su economía. Dados los resultados del crecimiento en el empleo, si queremos profundizar más en las causas que están detrás de esta pérdida de competitividad nuestra mirada ha de volverse hacia la evolución de la productividad, que mantiene unas muy modestas tasas de avance. Este lento crecimiento de la productividad no se debe a una falta de acumulación de capital. El problema radica en la absorción de nuevas tecnologías, cuya contribución en el incremento de productividad es casi nula. Aquí se encuentra, pues, el reto más importante que la economía española tiene que afrontar en los próximos años si quiere mantener su nivel de competitividad.

Detrás de este problema de incremento de capacidad tecnológica, sin duda subyace la falta de una tradición investigadora, una de las carencias endémicas que ha lastrado el crecimiento y el desarrollo económico de nuestra economía durante lustros. Dicho esto, debe reconocerse que en los últimos quince años, de forma paralela al proceso de integración europea, se ha hecho un importante esfuerzo por dinamizar las políticas de inversión, desarrollo e innovación tanto por parte del sector público como de la iniciativa privada, pieza clave, esta última para alcanzar de forma eficiente y efectiva mayores cuotas de productividad. No obstante, hoy España continúa presentando importantes carencias en materia de ciencia y tecnología, tanto por el lado de las iniciativas en el desarrollo de proyectos, como por el lado de la financiación. De hecho, la débil inversión en I+D, en torno al 1,1% del PIB está claramente alejada

de las recomendaciones del Consejo Europeo de Barcelona, que propugnaba una inversión en I+D para los países de la UE del 3%.

## El nacimiento de una agenda de trabajo en Lisboa

España y el resto de la UE, en los albores del cambio de milenio, y al igual que las demás regiones, se enfrentaba al cambio de paradigma que suponen la globalización y la nueva economía del conocimiento. El cambio tiene muchas facetas y requiere una transformación radical de la economía y la sociedad. Aunque con algunas notables excepciones, los demás países de la Unión Europea comparten con España el reto de aumentar el empleo, la productividad, o ambos, para enfrentarse a este cambio de paradigma y alcanzar niveles sostenidos de crecimiento y solidaridad social aprovechando, en vez de sufrir pasivamente, el tren de la globalización.

La Comisión Europea expresaba este reto de la manera siguiente:

Imaginemos por un instante lo que podría ser Europa. Pensemos en la fuerza intrínseca de nuestra Unión ampliada. Pensemos en las posibilidades no explotadas que ofrece de crear prosperidad y brindar oportunidades y justicia a todos sus ciudadanos. Europa puede ser un modelo de progreso económico, social y medioambiental para el resto del mundo.<sup>2</sup>

A los europeos no nos faltan razones para ser positivos respecto a nuestro potencial económico. Los logros de la segunda mitad del siglo xx nos han dejado un importante legado: tras medio siglo de paz tenemos una de las economías más desarrolladas del mundo, unida en el seno de una Unión política sin precedentes de Estados miembros estables y democráticos. Esta Unión ha creado el mercado único que, para los Estados miembros que en él participan, se sustenta en una moneda única que consolida la estabilidad e incrementa el potencial de integración económica. Hemos afianzado un modelo social de participación inigualable y contamos con unos niveles de educación básica altos y con una actividad científica que se asienta sobre unas bases desarrolladas a lo largo de años. Europa es la sede de empresas dinámicas e innovadoras que poseen una potencia competitiva extraordinaria; ahora en su mejor momento, están demostrando una notable capacidad de renovación. Hemos avanzado más hacia un desarrollo sostenible que ninguna otra región del mundo.<sup>3</sup>

El Consejo Europeo, celebrado en Lisboa en el año 2000, fue la respuesta de los líderes europeos al reto globalizador al definir una ambiciosa estrategia de cambio, capaz de romper el *trade-off* entre empleo y productividad, convencidos de que una economía basada en el conocimiento y la tecnología es capaz de generar empleo y aumentar al mismo tiempo la producción por trabajador.

La economía europea, aun en esa coyuntura favorable, presentaba en el año 2000 un crecimiento económico inferior al de Estados Unidos. La tendencia a la reducción de la brecha entre el PIB per cápita europeo y norteamericano se había estancado desde 1970, el nivel de desempleo era más elevado y la absorción de nuevas tecnologías menor que sus principales competidores. La emergencia de países como China y la India presentaba nuevos retos.

Además, las tendencias demográficas indicaban que la población en edad de trabajar comenzaría a disminuir a partir de 2010. Europa debía, pues, introducir mayor dinamismo en su economía, aumentar su productividad, aumentar la participación en el mercado laboral y modernizar su sistema social para hacer frente a esos retos y aprovechar los beneficios de la nueva sociedad basada en el conocimiento.

Con un lenguaje que reflejaba el optimismo de una coyuntura boyante en Europa, que creció en 2000 hasta el 3,6%, y la creencia de que el desarrollo y difusión de las tecnologías de la información habían sentado las bases en Estados Unidos para una «nueva economía» que podía extenderse a Europa, el Consejo Europeo de Lisboa marcó como objetivo convertir a la UE, entre 2000 y 2010, en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social».

El proyecto era mucho más amplio y ambicioso que las iniciativas precedentes de creación del Mercado Interior y de la UEM, cuyos objetivos estaban más circunscritos y los planes de acción resultaban por tanto más fáciles —o menos difíciles— de definir. Además, la estrategia debía combinar la actuación de distintos niveles de gobierno: medidas bajo la responsabilidad de la Comunidad, como las relativas al desarrollo del Mercado Interior, con otras medidas de política fiscal, social o de I+D, competencia de los Estados miembros, en un marco de política económica bajo la responsabilidad de los Estados miembros aunque coordinada en el Consejo.

Para potenciar las reformas en el ámbito de decisión de la Comunidad, el método comunitario había demostrado su utilidad en el desarrollo del programa del Mercado Interior.<sup>4</sup> Para catalizar el progreso en las áreas de competencia nacional o compartida como las políticas de empleo y de I+D, cruciales para el éxito de la estrategia de Lisboa, el Consejo Europeo decidió aplicar el llamado «método abierto de coordinación», que consistía en la definición de objetivos y directrices comunes sin carácter vinculante, preparados por la Comisión y acordados por el Consejo, la puesta en práctica de esos objetivos según planes definidos y ejecutados por los gobiernos nacionales, y la revisión conjunta del progreso hacia los objetivos definidos. Para ello, cada Estado miembro debía adoptar planes nacionales coherentes con las directrices del Consejo para alcanzar los objetivos acordados y redactar un informe anual sobre el progreso realizado. El conjunto de los Estados miembros, en el Consejo, revisaría periódicamente el avance de esos planes sobre la base de un informe de la Comisión.

La principal diferencia entre el «método comunitario» y el «método abierto de coordinación» residía, pues, en la ausencia de carácter vinculante de los acuerdos del Consejo y, por consiguiente, en la sustitución del control jurisdiccional por la persuasión conjunta; la *peer pressure* que se esperaba, llevaría a los gobiernos a tomar las medidas adecuadas para no aparecer ante los demás gobiernos y ante la opinión pública como los «peores de la clase». Este método se desarrollaría progresivamente para coordinar los esfuerzos nacionales en campos como la política de innovación, empresa, inclusión social, pensiones, educación y formación profesional.

El método de coordinación abierto representaba un instrumento más «ligero» de coordinación con respecto al método comunitario de armonización y se yuxtaponía a los mecanismos de coordinación de políticas de empleo (el llamado Proceso de Luxemburgo) y el de coordinación de políticas económicas, previstos en el Tratado.<sup>5</sup> Este último consiste en la aprobación por el Consejo, cada año, de orientaciones de política económica que sirven a los Estados miembros para preparar sus presupuestos y el examen por el Consejo, basado en análisis por parte de la Comisión, de la puesta en práctica por los Estados miembros de dichas orientaciones. El Tratado prevé, en este ámbito, la posibilidad de que, si un Estado miembro se desvía significativamente de la línea acordada en las orientaciones, el Consejo puede fijar recomendaciones formales a ese Estado para que tome las medidas correctivas necesarias.

Conscientes de las dificultades de coordinar esos procesos, en manos de formaciones distintas del Consejo (Consejo de empleo y asuntos sociales para la coordinación de las políticas de empleo y Consejo ECO-FIN de asuntos económicos y financieros para la coordinación de políticas económicas), y que las reformas afectaban también a ámbitos que estaban bajo la responsabilidad de otras formaciones (por ejemplo mercado interior, ciencia y tecnología, transportes y energía), y al no querer confiar la responsabilidad de la coordinación global a ninguna de ellas, ni siquiera, como tradicionalmente se hacía, a los ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el Consejo de Asuntos Generales, los primeros ministros decidieron dirigir ellos mismos el proceso en el marco del Consejo Europeo.

Así pues, en la cumbre de Lisboa el Consejo Europeo decidió que, en adelante, celebraría cada primavera una reunión especial monográfica para debatir temas de índole económica y social y hacer el repaso de los objetivos de la estrategia de Lisboa.<sup>6</sup> Para ello, la Comisión realiza todos los años un informe que pasa revista a la evolución de la situación a la vista de una serie de indicadores económicos y sociales escogidos previamente de común acuerdo entre la Comisión y los Estados miembros. Los informes de primavera presentan, pues, un diagnóstico del progreso de la estrategia de Lisboa y, en función de ese análisis, se formulan las propuestas o recomendaciones de acciones y decisiones que el Consejo y los gobiernos deben adoptar en los doce meses sucesivos para consolidar la estrategia, o corregirla en su caso.

Un año después, el Consejo Europeo de Estocolmo de 2001 se celebró en un contexto de optimismo basado en la ola de alto crecimiento económico que seguía atravesando el continente en aquel momento, bajas tasas de inflación y unas finanzas públicas saneadas. Las estadísticas mostraban la creación de 2,5 millones de empleos, más de dos tercios ocupados por mujeres. A finales de 2001 el euro se había reforzado y la economía, que había logrado sortear la crisis ocasionada por la subida de los precios de los carburantes y la inestabilidad de los mercados bursátiles, presentaba unas perspectivas de crecimiento a ritmo estable para los años siguientes. Se estaban ultimando los preparativos de cara a la puesta en circulación del euro, al tiempo que el acuerdo sobre las reformas institucionales alcanzado en Niza había despejado el camino hacia la ampliación. Días de vino y rosas. Nada hacía presagiar el escenario de desaceleración económica al que iban a tener que enfrentarse poco después la mayoría de los gobiernos europeos.

Todos estos elementos corroboraban que la vía elegida en Lisboa era la correcta y, atendiendo a la preocupación de Suecia, que ostentaba ese semestre la Presidencia, los ya numerosos objetivos de la estrategia (aumento del empleo, de la productividad, paso a la economía del conocimiento, reforma y mejora del sistema de protección social) se ampliaron para dar cabida a la dimensión medioambiental. Con ello se pensaba que quedaba mejor reflejado el modelo europeo de desarrollo sostenible que concilia el crecimiento, los niveles altos de empleo y protección social, y el respeto al medio ambiente. Al querer subrayar las interrelaciones entre las distintas medidas y, por consiguiente, la necesidad de progresar en varios planos simultáneamente, en Estocolmo se presentaron diez ámbitos prioritarios: 1) más y mejores empleos; 2) nuevos mercados de trabajo europeos accesibles para todos; 3) reformas económicas en los sectores de bienes y servicios; 4) mercados financieros integrados; 5) un marco reglamentario apropiado; 6) el programa *eEurope* 2002 de integración de las tecnologías de la información; 7) reducir el déficit de capacitación en las tecnologías de la información; 8) la investigación, innovación e iniciativa empresarial; 9) las tecnologías de vanguardia; y 10) una protección social eficaz para hacer frente al envejecimiento de la población.<sup>7</sup>

Además, el Consejo Europeo subrayó que los objetivos ya citados se lograrían más eficazmente si se combinaban con políticas macroeconómicas bien coordinadas. En particular, porque algunas de las medidas necesarias conllevan claros ajustes y costes sociales a corto plazo que son mucho más fáciles de aceptar para los sectores afectados y la opinión pública en general si todos los países los realizan simultáneamente o de forma coordinada, como había demostrado el proceso de reducción de déficit presupuestarios para cumplir con los criterios de Maastricht en el camino hacia la UEM. A este respecto, la comunicación de la Comisión de noviembre de 2001 ya contenía propuestas para mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En las propuestas se reconocía la necesidad de que el objetivo básico de la política fiscal de obtener unas finanzas públicas saneadas y sostenibles se complementase con el de la contribución de los ingresos y del gasto público al crecimiento y el empleo. Dicho de otro modo, tras alcanzar en gran manera el objetivo de la estabilidad, y reconociendo que esa estabilidad era necesaria pero no suficiente para el crecimiento, convenía dar mayor importancia que en el pasado a mejorar la adecuación de los ingresos y el gasto público al ob-

jetivo de crecimiento, siguiendo la línea de la estrategia de Lisboa. Todo ello dentro de un planteamiento más amplio de mejora de la coordinación de la política económica que también inspiraba la redacción de la futura Constitución para Europa.

El gobierno español, que había desempeñado un papel activo en la gestación de la estrategia de Lisboa, hizo de la misma una de las prioridades durante su presidencia de la UE en el primer semestre de 2002. El Consejo Europeo de primavera, celebrado en Barcelona los días 15 y 16 de marzo de 2002, supuso un hito importante para el desarrollo de la Agenda a pesar del contexto de desaceleración económica en el continente y de calendarios electorales en algunos países que hacían más difíciles las reformas con costes sociales a corto plazo y que desviaron la atención de los gobiernos de los objetivos comunitarios a largo plazo hacia los objetivos nacionales a corto plazo.

El Consejo, siguiendo las sugerencias del informe anual de la Comisión, realizado en el marco de una estrecha colaboración con el gobierno español, reafirmó la importancia central de la estrategia de Lisboa, no sólo para los períodos de economía boyante sino, y aún más, para vencer las fases de crecimiento lento, y recomendó concentrar los esfuerzos en tres áreas prioritarias: 1) las políticas activas hacia el pleno empleo a través de medidas como la formación profesional continua o el incremento de la movilidad de trabajadores; 2) la interconexión de las economías europeas y especialmente la integración de los mercados financieros, y la liberalización y el desarrollo de las redes europeas de transporte, energía y telecomunicaciones; y 3) el conocimiento y la investigación tecnológica.

Los jefes de Estado y de Gobierno reiteraron la importancia de las políticas de empleo encaminadas a favorecer la entrada o el reingreso en el mercado laboral en vez de simplemente asistir a los desempleados, el alargamiento de la vida laboral eliminando los incentivos a la jubilación anticipada y la movilidad laboral. Venciendo las resistencias de algunos gobiernos, fijaron que el plazo para la liberalización de los mercados del gas y la electricidad para las empresas se acabaría en 2004 y acordaron efectuar un incremento de las interconexiones de las redes eléctricas nacionales como un paso para abrir los mercados nacionales y crear un mercado interior de la energía. Dieron asimismo un impulso a la red de banda ancha y al lanzamiento del programa europeo de identificación y seguimiento vía satélite Galileo, que no sólo daría a Europa la autonomía con respecto a los

sistemas norteamericano y ruso, sino que sería el catalizador del desarrollo de tecnologías y aplicaciones comerciales en un gran número de campos.

En el campo del conocimiento, el Consejo de Barcelona marcó el objetivo de aumentar el gasto en I+D desde el 1,8% del PIB de aquel momento hasta el 3%, del cual dos tercios se centraban en el sector privado. En el aspecto de procedimientos decidió sincronizar los ciclos anuales de los procesos de coordinación de las políticas de empleo y social, por una parte, y de las políticas económicas, por otra, para encuadrarlos mejor en el de seguimiento de la estrategia de Lisboa.

En definitiva, se trató de concretar el objetivo inicial de lograr llegar a ser la región más competitiva del mundo a través del crecimiento simultáneo de empleo y productividad. La diversidad de ámbitos implicados y por consiguiente de interlocutores, y el método de trabajo del Consejo Europeo basado en el consenso, llevaron a «equilibrios» y compromisos entre los distintos sectores y países a costa, a veces, de la concreción y la coherencia de las medidas propuestas.

## El relanzamiento de la Agenda de Lisboa

En los primeros cuatro años de aplicación de la estrategia de Lisboa se realizaron progresos innegables, aunque insuficientes, y se inició la transición necesaria hacia una economía basada en el conocimiento, competitiva, creadora de empleo y caracterizada por el crecimiento, la cohesión social y el respeto por nuestro medio ambiente.

Las reformas ligadas a la estrategia permitieron a la economía europea pasar el bache de crecimiento sin que el empleo sufriera como en períodos similares en el pasado. A pesar de la desaceleración, el empleo siguió creciendo. Pero sin duda la tasa de crecimiento fue muy inferior a la esperada (en parte, por razones exógenas) y, lo que es más importante, el crecimiento de la productividad no sólo no se aceleró, sino que se redujo durante los cuatro primeros años desde el lanzamiento de la estrategia.

El método abierto de coordinación ayudó a mejorar el control, definición y seguimiento de indicadores, y el intercambio de experiencias («buenas prácticas») y la persuasión moral (*peer pressure*) contribuyeron en algunos casos a acelerar las medidas nacionales, pero el método de-



mostró sus limitaciones como motor de reformas en los temas más sensibles, probablemente por limitaciones intrínsecas al método mismo, en especial dado el aumento del número de participantes tras la reciente ampliación.<sup>8</sup> A pesar de los avances logrados en determinados ámbitos, son numerosas las reformas e inversiones, responsabilidad de los Estados miembros, que seguían pendientes de realizarse en 2004. Los retrasos más importantes se situaban en tres ámbitos estratégicos que son vitales para el crecimiento: el conocimiento y las redes, la competitividad del sector industrial y de servicios y el envejecimiento activo.

Es justo, sin embargo, señalar que los otros mecanismos de coordinación tampoco conocieron tiempos boyantes durante ese período: la coordinación de políticas económicas sufrió una crisis en 2002, al rechazar el Consejo la adopción, tal como prevé el Tratado, de recomendaciones, en aquel caso al gobierno de Alemania, para que tomase las medidas necesarias para reducir su déficit por debajo del umbral máximo establecido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Tampoco en el campo del método comunitario el éxito fue contundente: el porcentaje de transposición de las directivas del mercado interior siguió siendo significativamente por debajo del cien por cien, lo que demuestra el interés mitigado de los gobiernos para tomar decisiones difíciles.

Por lo que respecta a la reforma de la política macroeconómica, la Comisión y el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros asumieron su papel en la preparación de las orientaciones generales de política económica que se presentaron cada año al Consejo Europeo en junio. Estas orientaciones tenían, pues, el doble objetivo de determinar las condiciones macroeconómicas de un crecimiento estable de la economía y del empleo y de establecer el marco económico para las reformas estructurales.

Como se apuntaba más arriba, la estrategia había sido lanzada en un momento de coyuntura económica extraordinariamente alta y con expectativas de que ésta pudiese mantenerse a esos niveles, lo que llevó a marcar objetivos realmente ambiciosos (por ejemplo un aumento de la tasa de empleo hasta el 70% de la población en edad de trabajar, o del gasto en I+D hasta el 3% del PIB) sin definir tampoco unos planes de acción demasiado precisos. Se creyó que el mero crecimiento o políticas de apoyo al ajuste financiadas con el aumento de ingresos fiscales bastarían para compensar a los sectores llamados a soportar el peso del ajuste. La euforia no duró mucho, los márgenes presupuestarios también se reduje-

ron y los gobiernos se lo pensaron dos veces antes de tomar medidas con efectos sociales o electorales sensibles.

Cierto sentimiento de decepción, al comparar expectativas y resultados, llevó en 2004 al Consejo Europeo a decidir una revisión de la Agenda y a encargar a un Grupo de Alto Nivel, presidido por Wim Kok, un análisis de las causas de este desfase y la formulación de recomendaciones para su relanzamiento. El informe del Grupo de Alto Nivel, presentado en noviembre de ese año, señalaba que

la aplicación de la estrategia de Lisboa es hoy todavía más urgente ante la intensificación del diferencial de crecimiento con respecto a Estados Unidos y Asia, en un momento en que, además, Europa debe afrontar el doble reto de un crecimiento demográfico escaso y de un envejecimiento de su población. Queda poco tiempo y no podemos permitirnos la autocumplencia.

En concreto, el Grupo recomendaba revisar y reducir el número de los objetivos, y mejorar la gobernanza aumentando el compromiso de los gobiernos en el éxito de la estrategia. Recomendaba, sin desdeñar necesariamente los demás objetivos iniciales de la estrategia, concentrar los esfuerzos en mejorar la productividad y crear más empleo, pues, de lo contrario, el crecimiento potencial de la economía europea, según estimaciones de la Comisión Europea, se podría reducir en la mitad en las próximas décadas hasta situarse en el 1% anual. Recomendaba también identificar (*naming and shaming*) a los Estados miembros que realizaban mayores y menores progresos para reforzar el mecanismo de *peer pressure*.

La Comisión, en su propuesta al Consejo Europeo de reformar el proceso de Lisboa, coincidió con el Grupo en la necesidad de concentrar los esfuerzos en un número más reducido de objetivos. La Comisión Europea puso de manifiesto, en particular, la necesidad de una enérgica aplicación de las reformas en distintos ámbitos a través de estrategias integradas. Los estudios y las simulaciones llevados a cabo por la Comisión llegaron a la conclusión de que la aplicación simultánea e integrada de las reformas llevaría a un incremento del crecimiento potencial del PIB de la Unión del orden de 0,5 a 0,75 puntos porcentuales entre los cinco-diez años siguientes.

Proponía, por tanto, que los gobiernos consolidasen en un plan nacional de reforma los planes existentes en los distintos ámbitos (planes

de empleo, planes de puesta en práctica del mercado interior) y publicasen un informe único, que fuera objeto de debate en los parlamentos y las instituciones nacionales y en la opinión pública. Proponía, por último, una mejor integración de los presupuestos comunitarios y nacionales en apoyo a los objetivos de Lisboa. El Consejo recogió las dos primeras propuestas de la Comisión, desestimando la tercera.

Así pues, la renovada Agenda de Lisboa concentra sus retos en torno a tres ejes principales:

- Incrementar el atractivo de Europa como lugar en el que invertir y trabajar.
- Convertir al conocimiento y a la innovación en los motores del crecimiento.
- Mejorar el entorno empresarial, de forma que las empresas puedan crear más empleo y de mayor calidad.

Para hacer frente a estos retos, la estrategia renovada propone la idea de un plan conjunto de la Comunidad y de los Estados miembros para el crecimiento y el empleo, respaldado por un programa de acción de la Unión y por programas de acción nacionales que contengan firmes compromisos alrededor de tres conceptos centrales:

- Centrar todo el esfuerzo en la aplicación de políticas básicas de gran impacto. Esto significa mantener las promesas realizadas y proceder a una rigurosa gradación de las prioridades por parte de la Comisión, con un fuerte apoyo del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo.
- Movilizar apoyos a los cambios propuestos. La mejor manera de garantizar que las palabras se plasman en resultados es logrando que todos los involucrados asuman los objetivos de Lisboa. En la realización de las reformas pertinentes deben participar todos aquellos que tengan algún interés en alcanzar el éxito de Lisboa, en todos los ámbitos.
- Simplificar y racionalizar los objetivos de Lisboa con una serie integrada de orientaciones para dicha estrategia en la que se enmarque la actuación de los Estados miembros, respaldada por un único informe comunitario y también un único informe nacional en el que se presenten los avances conseguidos.

Los Estados miembros y, por supuesto, España presentaron sus PNR a finales de 2005. Con ello, los Estados miembros aceptaron una mayor implicación y responsabilidad y definieron compromisos detallados de actuación.

### La economía española durante los primeros años de la Agenda de Lisboa y el Plan Nacional de Reformas (PNR)

La historia de la economía española desde el lanzamiento de la Agenda de Lisboa es la de un virtuoso círculo económico de alto crecimiento del PIB, creación excepcional de empleo e inflación relativamente baja. Entre 2000 y 2005, el PIB real creció en España a un ritmo medio anual cercano al 3,5%. Éste se compara con un ritmo inferior al 2% en la zona euro. Además, el índice de crecimiento entre 2001 y 2003 fue del 2,5% anual, lo que implica un crecimiento mucho más alto que en las fases previas recesivas del ciclo, 1980-1982 o 1992-1994, cuando el crecimiento del PIB fue sólo del 0,8% anual. En el mismo período, el empleo ha crecido a tasas también superiores al 3% anual, mientras que la inflación se ha mantenido en tasas relativamente bajas cercanas al 3%. Una consecuencia de dichos resultados es que el PIB real per cápita de España con respecto a la zona euro ha pasado, como se ha dicho, la barrera del 90%. El crecimiento del empleo y el mantenimiento de unas condiciones monetarias accesibles sostuvieron el dinamismo del consumo privado. El sector de la construcción, especialmente a consecuencia de la fuerte demanda de inversión en la vivienda, registró una fase expansiva que supera el 5% en algunos años. La aportación de la demanda externa fue cada vez más negativa, retrayendo 1,5 puntos porcentuales en 2005.

Un análisis de las políticas macroeconómicas indica que en ese período la política fiscal fue prudente, y que puede haber contribuido a la estabilidad macroeconómica y a un mayor crecimiento económico aunque, una vez lograda la consolidación fiscal en el año 2000, el gasto público fuera algo menos contenido. La política monetaria dirigida por el BCE ha tenido un tono expansivo en España al estar combinada con un diferencial de inflación positivo con respecto a la zona euro. Por tanto, en general la combinación de políticas se puede considerar como neutral.

Es un hecho que, en España, el proceso de convergencia se ha derivado de la excepcional creación de empleo. La tasa de empleo ha crecido rápidamente, aunque aún dista del objetivo de Lisboa del 70%. Sin embargo, la acumulación de capital, ya sea físico, humano o de conocimiento, ha sido insuficiente y esto ha llevado a un bajo crecimiento de la productividad que, unido a los persistentes diferenciales de inflación, es un obstáculo para la posición competitiva de la economía española.

Se puede concluir, pues, que el impacto de las medidas propuestas en la Agenda de Lisboa ha sido dispar. Si el avance español ha sido espectacular en el terreno laboral, los resultados relativos a la acumulación de capital humano y tecnológico han sido decepcionantes. El avance decidido hacia un modelo económico basado en la tecnología y el capital humano parece una condición necesaria para que el proceso de convergencia real español se pueda culminar con éxito. El relanzamiento del proyecto de Lisboa en España supone una segunda oportunidad.

En el PNR España declara compartir plenamente la nueva concentración de objetivos de la Estrategia de Lisboa. Así, el PNR presenta dos objetivos que se superponen a los demás y que hacen referencia directa al crecimiento y al empleo: por un lado, en 2010 se pretende alcanzar la convergencia plena en renta per cápita con la UE-25 y, por otro, superar ese año la tasa media de empleo de la UE (66%). Alcanzar ambos objetivos requiere avanzar en el crecimiento de la productividad y continuar en la creación de más y mejores empleos.

Para conseguir estos dos objetivos, el PNR se articula en torno a siete ejes de actuación:

- Refuerzo de la estabilidad macroeconómica y presupuestaria.
- El PEIT y el Programa AGUA.
- Aumento y mejora del capital humano.
- La estrategia de I+D+i (INGENIO 2010).
- Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las Administraciones Públicas y competitividad.
- Mercado de trabajo y diálogo social.
- El Plan de Fomento Empresarial.

Para cada uno de estos ejes desarrolla las medidas dirigidas a su cumplimiento, basadas en un análisis y diagnóstico de los distintos ámbitos.

Con el PNR España se propone «corregir las debilidades detectadas en la economía de este país y, por tanto, lograr un sistema productivo más moderno». El PNR señala que el coste presupuestario del PNR será nulo a largo plazo, dado que se financiará con el incremento de recursos asociados a un mayor crecimiento económico y no comportará una elevación de la presión fiscal ni del peso del sector público en la economía. Si bien esto es coherente con un plan que busca incrementar la productividad (e indirectamente, pues, los recursos del Estado), el PNR podría haber sido más explícito en cuanto a los costes de todas las medidas y el incremento esperado de la recaudación, lo que lo hubiera hecho más creíble y hubiera facilitado el análisis del PNR en su conjunto.

Junto a la Comunicación al Consejo de Primavera de 2006, la Comisión Europea publicó una segunda parte expresando su opinión sobre el Programa de Reformas presentado por cada país. Igualmente, ha presentado una Comunicación al Consejo de Primavera de 2007, analizando los primeros pasos en la implementación del PNR.

La evaluación general de ambos documentos por parte de la Comisión destaca que el PNR es ambicioso y que pone el énfasis en los retos económicos más urgentes que tiene el país. Las prioridades elegidas por el PNR (estabilidad presupuestaria, I+D, mejora del entorno empresarial, refuerzo de la competencia, desarrollo de infraestructuras, mejora del funcionamiento del mercado de trabajo e incremento de la calidad de la educación y del capital humano) son valoradas por la Comisión Europea como adecuadas. Se evalúa de forma positiva la cuantificación del objetivo de inversión en I+D (2% del PIB en 2010), pero se echa de menos cierta falta de concreción en cuanto se refiere a las medidas que atañen al mercado de trabajo, así como al impacto presupuestario de otras medidas presentadas.

El objetivo principal del PNR en cuanto a la política de empleo es la consecución de una tasa de empleo del 66% en 2010. Para lograrlo, el PNR toca temas esenciales como el incremento del empleo femenino, que debería alcanzar el 57% en 2010, así como resolver la segmentación del mercado de trabajo provocada por el alto índice de contratos temporales. En su informe, la Comisión Europea considera adecuados estos objetivos aunque insiste en que algunas medidas no reflejan la magnitud del problema. Por ejemplo, el incremento del 2% anual de las plazas de guardería se considera insuficiente para lograr aumentar el empleo femenino de manera sustancial como preconiza el Programa.

Aunque el PNR ya apunta en esa dirección, una forma de mejorar el mercado laboral podría consistir en aumentar significativamente la financiación para las políticas activas de dicho mercado, que está entre las más bajas de la zona euro. La financiación disponible para los servicios de empleo y para la formación es también muy limitada. El empleo femenino se podría aumentar potenciando de forma más decidida el uso de los contratos a tiempo parcial, que actualmente representan menos del 10% del empleo total. Además, un tercio de todos los puestos de trabajo son de duración determinada y aunque estos contratos introducen flexibilidad en el mercado de trabajo, también han introducido un alto grado de segmentación que puede reducir la movilidad geográfica e impide un desarrollo eficaz del capital humano. Las disparidades regionales podrían mitigarse si los acuerdos salariales reflejaran mejor los diferenciales de productividad regionales.

Las políticas macroeconómicas presentadas por el PNR son consideradas, en principio, por la Comisión Europea como adecuadas al apoyarse en los buenos resultados pasados, en particular en cuanto a la consolidación fiscal. El PNR define como principal objetivo macroeconómico conseguir la convergencia en términos de renta per cápita con la UE-25 en 2010, desde un nivel superior al 97% en 2004. Además, insiste en mantener un ritmo de reducción de la deuda pública de aproximadamente 2 puntos porcentuales al año. Evoca otros aspectos políticos importantes para el sostenimiento de las finanzas públicas como los gastos en sanidad y pensiones. En el caso de los primeros, según la Comisión Europea, el éxito dependerá en gran medida de una mayor cooperación con los gobiernos autonómicos, que son quienes gestionan la mayoría de los gastos en sanidad.

En cuanto a la política microeconómica, el PNR destaca cuatro ámbitos clave de intervención política: 1) la elaboración de una estrategia de I+D e innovación, 2) la mejora del entorno empresarial, 3) una mayor competencia, y 4) el desarrollo de infraestructuras.

La Comisión Europea considera los planes de I+D e innovación ambiciosos y realistas, pero advierte que son necesarias medidas adicionales para garantizar que las pymes puedan realizar actividades de I+D además de beneficiarse de la innovación. En cuanto a la mejora del entorno empresarial, las nuevas medidas se consideran adecuadas, pero se echa de menos un mayor grado de concreción de las mismas. En cuanto a los problemas de competencia en los mercados, el informe de la Comisión estima que sería necesario llevar a cabo un análisis más profundo,

en particular respecto al sector de la venta al por menor y al mercado eléctrico. En este último punto se pone énfasis en la necesidad perentoria de mejorar la interconexión con los países vecinos. Por último, los objetivos de desarrollo de la red de carreteras y ferrocarriles para 2020 se consideran completos y detallados, pero se señala la ausencia de objetivos intermedios.

El bajo crecimiento tecnológico es, en parte, una consecuencia de una baja acumulación de capital humano y de capital de conocimiento. El logro educativo (el porcentaje de población con edades comprendidas entre los 20 y 24 años que haya completado al menos el segundo ciclo de enseñanza secundaria) está por debajo de la media de la zona euro y la formación profesional también está menos desarrollada en España que en otras economías avanzadas. El desarrollo de proyectos innovadores queda frenado por la insuficiente expansión de los fondos de capital de riesgo. Además, la cuota del valor añadido bruto y del gasto per cápita en tecnologías de la información y comunicación es sólo el 75% respecto a la media europea.

La última evaluación anual es fundamentalmente positiva. Ésta considera que la implementación del PNR es correcta, aunque recomienda a España realizar un esfuerzo concreto en tres áreas: 1) el incremento de la competencia en el sector de la energía, 2) un mayor esfuerzo para reducir la temporalidad en el empleo, y 3) una atención especial en la mejora del sistema educativo.

## Conclusiones

La incidencia de España en la definición de la estrategia de Lisboa fue considerable. España se encontró en este caso entre los *pace setters* por diversas razones, tanto de índole interna como de política europea. La Agenda de Lisboa era un modelo de apoyo a las reformas estructurales y la liberalización de la economía, que «encajaba adecuadamente» con la política económica defendida por el gobierno. España se alineó, así, con el Reino Unido, los países nórdicos y los Países Bajos en la idea de «exportar» al resto de los países de la Unión el programa de reformas que habían iniciado en su política económica interior. El típico proceso de negociación institucional llevó a matizar las ideas iniciales, introduciendo



do un mayor peso de las dimensiones de economía social de mercado y del suministro público de servicios básicos, más próximas a los modelos alemán y francés, y a la dimensión medioambiental fuertemente apoyada por los países nórdicos. Aun así, Lisboa siguió siendo interpretada por unos y por otros, y presentada por los gobiernos a sus opiniones públicas nacionales, como afín al modelo de reformas económicas más «modernas» o «liberales»

Al mismo tiempo, el modelo de Lisboa se adecuaba también a la línea de gobernanza europea del gobierno español, más afín al modelo intergubernamental que al comunitario, y era coherente con las prioridades europeas con respecto a la Unión, como quedó de manifiesto durante el período de la presidencia española, como se cita más arriba. España se alineaba con el conjunto de Estados miembros partidarios de un proceso dinámico de coaliciones variables de países para los distintos temas, como alternativa al modelo de eje estable franco-alemán como motor del proceso de integración europea.

Si España formó parte del grupo preponderante en la formulación de la política europea en el contexto de la estrategia de Lisboa, el impacto de Lisboa en las políticas, instituciones y procesos españoles fue menos claro. Pero este impacto mitigado no fue exclusivo de España sino general. Se realizaron progresos, pero muy inferiores a los esperados. Las razones, como de costumbre, probablemente son múltiples. Por una parte las limitaciones del modelo abierto de coordinación basado en la persuasión y por consiguiente en la voluntad de los gobiernos que, en una época de bajo crecimiento y en muchos casos de mayorías parlamentarias débiles, eran reacios a adoptar medidas con probables impactos sociales negativos a corto plazo. Esto explica también que incluso en sectores de la estrategia de Lisboa, como la patente europea, en los que se aplicaba el método comunitario, los resultados fueron inferiores a los esperados.

En su primera fase hasta 2005 la estrategia fue útil para apoyar desde la Unión las políticas de reforma nacionales ya iniciadas por los gobiernos, como fue el caso de las políticas activas de empleo en el caso de España, encaminadas a «rentabilizar» el empleo con respecto al desempleo o la inactividad laboral. Fue sin embargo menos eficaz para inducir a los gobiernos a emprender con eficacia otras reformas, como en España las necesarias para el aumento de la productividad. Es justo señalar, a este respecto, que las características del crecimiento en España en los úl-

timos años, con la elevada rentabilidad en el sector de la construcción, disminuyen el atractivo para la inversión, y el consiguiente aumento de la productividad, en los demás sectores. En esta primera fase, la estrategia tampoco consiguió arraigar más allá del nivel gubernamental central, sin penetrar en los sistemas de decisión y en los procesos administrativos. A menudo las decisiones tomadas por los jefes de Estado y de gobierno en los Consejos europeos no se traducían en medidas reglamentarias y administrativas a escala nacional y la mayoría de los gobiernos hacían *foot dragging* en aquellos aspectos de la estrategia sobre los que estaban ideológicamente menos de acuerdo o que les planteaban mayores costes electorales. El «espíritu de Lisboa» no llegaba, por consiguiente, a las tomas de decisión de los distintos actores económicos no gubernamentales.

Como se indica más arriba, varios de estos defectos de la primera etapa de la estrategia fueron corregidos en la revisión que tuvo lugar en 2005. La designación en cada país de un responsable al más alto nivel para la coordinación —en el caso de España, el director de la Oficina económica del presidente del gobierno— y la elaboración de los planes nacionales de reformas demuestran un mayor compromiso y la voluntad de enraizar Lisboa en los sistemas de gobernanza nacionales y de crear los procesos adecuados. El Plan Español de Reforma incluye medidas adecuadas para hacer frente al reto de la asignatura pendiente del aumento de la productividad. Por otra parte, en la Unión los Estados también parecen dispuestos a reforzar la eficacia del método de coordinación abierto, evaluando de forma más concreta el progreso de cada Estado con respecto a los objetivos marcados conjuntamente y formulando recomendaciones más claras a aquellos cuyos resultados se desvían de los objetivos formulados en sus planes.

El futuro es incierto, pero siete años después de su lanzamiento, la renovada Agenda de Lisboa parece estar en el buen camino y su aplicación en España, aunque con retraso, parece también bien encaminada a catalizar el proceso de reformas que incorpore el aumento de la productividad en los procesos o las políticas públicos y, lo que es más importante, en la lógica de las decisiones de los actores privados.

## Notas

1. Las fuentes principales de datos macroeconómicos de este capítulo son el INE y Eurostat.

2. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo Europeo de Primavera de 2005.

3. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo Europeo de Primavera de 2005.

4. Que consiste en el reparto de funciones entre las distintas instituciones comunitarias (preparación y propuesta de directivas o reglamentos por la Comisión, decisión por el Consejo y el Parlamento Europeos, o por el Consejo previa consulta del Parlamento, según los temas, y transposición por los Estados miembros en sus legislaciones nacionales), en la negociación entre ellas, y el control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de las Comunidades.

5. Artículo 99.

6. Para facilitar la coordinación y la preparación de las reuniones, la presidencia portuguesa creó un grupo informal de asesores de los presidentes de gobierno y del presidente de la Comisión. El representante español era el director de la Oficina económica en el gabinete del presidente del gobierno. Este grupo se reunió, con una frecuencia variable, a iniciativa de las sucesivas presidencias.

7. Véase en Comisión Europea (2005c) un panorama de los estudios sobre dichas interrelaciones.

8. Véanse por ejemplo Collignon (2003) y Coeuré y Pisani-Ferry (2003), que afirman que la puesta en práctica de las reformas requiere métodos más vinculantes.

## Bibliografía

- Ayuso, J., F. de Castro, O. Gómez y C. Martínez-Mongay (2005), «Country Study: Spain in EMU: a virtuous long-lasting cycle?», *Occasional Papers*, n.º 14, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Cabrero, A. y J. Yaniz (2006), «The Spanish external deficit: cyclical or structural?», European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Country Focus, vol. 4, n.º 1.
- Cabrero, A., L. A. Maza y J. Yaniz (2006), «Spain's external deficit: how is it financed?», European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Country Focus, vol. 4, n.º 7.
- Coeuré, B. y J. Pisani-Ferry (2003), «Autour de l'euro et au-delà: l'UEM et les coopérations renforcées», Commissariat Général du Plan, París.

- Collignon, S. (2003), «Is Europe going far enough? Reflections on the EU's Economic Governance», *El Working Paper*, diciembre.
- Comisión Europea (2000) (COM 2000/7), *Un programa de renovación económica y social para Europa*, Contribución de la Comisión Europea al Consejo Europeo extraordinario de Lisboa (23-24 de marzo de 2000), 28 de febrero de 2000.
- (2001) (COM 2001/79), *Aprovechar al máximo las capacidades de la Unión Europea. Consolidación y ampliación de la estrategia de Lisboa*, Contribución de la Comisión Europea al Consejo Europeo de primavera (Estocolmo, 23 y 24 de marzo de 2001), 7 de febrero de 2001.
  - (2002) (COM 2002/14), *Hacer realidad el cambio*, Consolidación y ampliación de la estrategia de Lisboa: Contribución de la Comisión Europea al Consejo Europeo de primavera (Barcelona, 23 y 24 de marzo de 2002), 7 de febrero de 2002.
  - (2003) (COM 2003/5), *Optar por el crecimiento; conocimiento, innovación y empleo en una sociedad cohesiva*, Informe de la Comisión Europea al Consejo Europeo de primavera (Bruselas, 21 de marzo de 2003).
  - (2004) (COM 2004/29), *Hagamos Lisboa; reformas para una Unión ampliada*, Informe de la Comisión Europea al Consejo Europeo de primavera (Bruselas, 21 de marzo de 2004).
  - (2005a), «Country Study: Spain in EMU: a virtuous long-lasting cycle?», *European Economy Occasional Papers*, n.º 14, Directorate-General for Economic and Financial affairs.
  - (2005b), «The economic costs of non-Lisbon: A survey of the literature on the economic impact of Lisbon-type reforms», *European Economy Occasional Papers*, n.º 16, marzo de 2005.
  - (2005c) (COM 2005/29), *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo; relanzamiento de la estrategia de Lisboa*, Comunicación de la Comisión Europea al Consejo Europeo de primavera (Bruselas, 21 de marzo de 2005).
  - (2006) (COM 2006/XX), *Ha llegado la hora de acelerar; la nueva asociación para el crecimiento y el empleo*, Comunicación de la Comisión Europea al Consejo Europeo de primavera (Bruselas, 23-24 de marzo de 2006).
- Dierx, A. y F. Ilzkovitz (2006), «Economic Growth in Europe: Pursuing the Lisbon strategy», en S. Mundschenk, M. Stierle, U. Stierle-von Schütz e I. Traistaru, eds., *Competitiveness and growth in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, pp. 15-46.
- Malo de Molina, J. L. (2003), «Una visión macroeconómica de los veinticinco años de la Constitución española», *Documento Ocasional*, n.º 0307, Banco de España.
- Nadal Belda, A. (2005), «La competitividad de la economía española», ICE, n.º 826.
- Pisani-Ferry, J. y A. Sapir (2006), «Last Exit to Lisbon», *Bruegel Policy Brief*, n.º 2006/2, marzo.
- Yaniz, J. (2005), «The Spanish housing market: are we in for a soft landing?», European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Country Focus, vol. 3, n.º 1.

---

## 13. España en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

*Esther Barbé*

El ingreso de España en la Comunidad Europea supuso, al mismo tiempo, su incorporación en la Cooperación Política Europea (CPE), mecanismo de cooperación intergubernamental que servía para armonizar la política exterior de los entonces Doce. Dicho mecanismo, sin perder su naturaleza de cooperación intergubernamental, se transformó en 1993, con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE), en la actual Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), el segundo pilar de la Unión, paralelo a la dinámica de integración y definido como proceso complejo e institucionalizado de consultas y de cooperación entre los gobiernos en materia diplomática y de seguridad (Barbé, 2000: 107) o, si se prefiere, sistema mixto de acciones comunes, competencias compartidas, declaraciones comunes y cooperación transgubernamental (Hill y Wallace, 1996: 3).

La transformación de la CPE en PESC y las sucesivas reformas que la PESC ha sufrido (Amsterdam, Niza) o se han acordado (proyecto de Constitución) o responden a un doble proceso. Por un lado, un proceso mundial, caracterizado como la gran perturbación (Laïdi, 2004), producto de la posguerra fría y de la globalización en todas sus manifestaciones y que genera gran incertidumbre en los estados europeos. Y, por otro lado, un proceso doméstico, traducido en el papel cada vez más relevante de la política exterior entre las preocupaciones de los ciudadanos europeos (Hill, 2003: 282). La voluntad de la UE, recogida en la Declaración de Laeken, de convertirse en «una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización [...] en un entorno en rápida mutación» responde claramente a los dos procesos arriba mencionados: las exigencias de los ciudadanos (preocupaciones éticas) y la naturaleza del entor-

no (mutación y mundialización). Ése es el contexto que marca el presente análisis de los veinte años de España como actor participante en la dinámica de la CPE/PESC.

El principal argumento de este capítulo es que la pertenencia de España a la Unión ha sido determinante para la formulación de la política exterior de la España democrática. A la pregunta clásica de los analistas de hasta qué punto las políticas exteriores de los estados miembros han sido transformadas por el hecho de operar dentro del contexto institucional de la Unión, se podría contestar que, en el caso de España, hay que hablar de un antes y un después: el año 1986 marca, en efecto, un punto de inflexión. Algunos analistas han definido la integración de España en la Unión como el catalizador que ha llevado a nuestro país a convertirse en una potencia media de considerable prestigio (Kennedy, 2000: 125). Una «potencia media» que, y éste es el segundo argumento del presente capítulo, no se ha consolidado como tal veinte años después del ingreso en la maquinaria europea de política exterior, si nos atenemos a las expectativas generadas a lo largo de la primera década. La perspectiva apuntada, en su momento, de una presencia mucho más discreta de España durante su segunda década de participación en la Europa diplomática (Barbé, 1996a: 26) no sólo se ha cumplido sino que se ha complicado, haciéndose difícil hoy en día definir la identidad de España en este terreno si nos atenemos a la «perturbación» sufrida en los últimos años por la política exterior española.

La interacción entre España y la Unión en el terreno de la política exterior suscita preguntas que implican a intereses, instituciones e identidades; preguntas que serán progresivamente abordadas en estas páginas y que nos remiten tanto a una europeización desde arriba como desde abajo. Así, la europeización desde arriba nos lleva a preguntas como ¿en qué medida convergen los intereses vitales de España con el interés colectivo europeo?; ¿hasta qué punto incide la existencia de una identidad europea en el ámbito internacional en la formulación de las preferencias españolas?; ¿cómo afectan las dinámicas de consulta y los procesos institucionales europeos a la maquinaria diplomática española? Mientras que la europeización desde abajo nos plantea preguntas como ¿en qué medida facilita, o dificulta, España la formación de una identidad europea en política exterior?; ¿qué uso ha hecho España de la PESC? o, en otras palabras, ¿ha realizado una transferencia de sus problemas hacia la agenda europea? (Barbé, 1996a; Torreblanca, 2001); ¿qué estructura institucio-

nal ha defendido España para la PESC en las conferencias intergubernamentales?

Las preguntas anteriores guían este capítulo, en el que se aborda sucesivamente el proceso de adaptación de España a la maquinaria institucional de la política exterior europea, la posición de España en los procesos de negociación intergubernamental para la creación y posteriores reformas de la PESC y, finalmente, la interacción entre la agenda diplomática española y la formación de la agenda europea a través de cinco temas (Mediterráneo, Rusia, América Latina, defensa y relaciones con Estados Unidos).

## Prestigio y europeización

Desde su ingreso en la Comunidad, España fue favorable al desarrollo de una diplomacia europea. Contra lo que algunos habían dicho y el pasado reciente hacía suponer (contactos con el movimiento de los no alineados, voluntad expresa de abandonar la OTAN) España no ejerció como *enfant terrible* (Regelsberger, 1989) o de «nueva Grecia». <sup>1</sup> Al contrario, España se sumó al grupo de países que defendían la necesidad de reforzar el mecanismo de la CPE, predecesor de la actual PESC, y generó dinámicas de convergencia en torno a la formulación de una agenda diplomática europea (Barbé, 1996b). ¿Qué beneficios se derivan de dicha política para España? Las respuestas son múltiples y afectan a España tanto en el ámbito internacional como en el doméstico.

Internacionalmente, el estatus de España se ha visto reforzado por su pertenencia a la UE, de modo general, y a la PESC, de modo particular. Los analistas de la política exterior europea han demostrado que la pertenencia de un país pequeño, en términos diplomáticos, a la PESC mejora su estatus internacional (Wallace, 1983). Hay que recordar que en 1986 España era más bien pequeña en materia diplomática y, por encima de todo, era un país periférico (geográficamente en Europa e institucionalmente en el sistema internacional). Para los países pequeños o periféricos, el ejercicio de la presidencia de turno de la PESC es muy importante por razones de prestigio. España la ha ejercido en tres ocasiones (1989, 1995, 2002) y en todas ellas ha demostrado un notable activismo. Más allá de los beneficios en materia de estatus diplomático, la PESC ha sido impor-

tante para España, ya que ha facilitado la superación del síndrome de aislamiento derivado del período franquista. Es oportuno recordar que en 1988 la opinión pública española creía que el beneficio más importante del ingreso del país en la CE se daría en el terreno diplomático (papel de España en el mundo) y no en el doméstico (democratización, modernización y desarrollo económico) (Almarcha Barbado, 1993: 278).

En el ámbito doméstico, la PESC aporta un beneficio evidente: las economías de escala derivadas de la participación en una red de información diplomática. En el caso español, la participación en la CPE, a partir de 1986, tuvo un doble efecto: por una parte se consiguió un grado de conocimiento del mundo impensable en la diplomacia nacional y, por otra parte, la diplomacia española se vio inmersa en un rápido proceso de modernización, administrativa y tecnológica (Barbé, 1996c), y de socialización. La élite diplomática española, poco antes del ingreso en la Comunidad, se incorporó ya a la maquinaria de consultas creada a lo largo de los años por la CPE. La creación de un *esprit de corps* (que afectaría a los diplomáticos europeos) o el surgimiento de un «reflejo de consulta» entre los ministerios de Asuntos Exteriores eran algunas de las consecuencias derivadas de la existencia de la CPE (Nuttall, 1992). La diplomacia española, por su parte, actuó con una clara voluntad de potenciar dichas tendencias. La actitud europeizadora (hacia arriba) del gobierno español se tradujo, por ejemplo, en optar por un «perfil alto» en la jerarquía administrativa a la hora de nombrar a sus representantes en la maquinaria de la CPE (a diferencia de países como Reino Unido, que optaban por niveles más bajos). Prestigiar la CPE y asumir un compromiso fuerte con su desarrollo fue una de los rasgos que caracterizó la incorporación de España a la política exterior europea (en gestación) (Barbé, 1990). La socialización de los diplomáticos españoles en las instituciones europeas y, de manera específica, en los ámbitos de la PESC, se dejó notar en la elaboración de la política exterior española. Buen ejemplo de ello lo tenemos en el Ministerio de Asuntos Exteriores del gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, ya que el ministro, Miguel Ángel Moratinos, fue representante especial de la Unión para el proceso de paz en Oriente Próximo, y el secretario de Estado para la Unión Europea, Alberto Navarro, fue jefe de gabinete del secretario general del Consejo y alto representante de la PESC.

Al margen de los efectos europeizadores que la PESC ha tenido en la maquinaria diplomática española, hay que reseñar el beneficio que de



dicha política puede obtener el gobierno en el ámbito doméstico. En ese sentido, la PESC puede ser utilizada de varias maneras ante la población. Por una parte, la mayor proyección internacional que consigue el gobierno por su pertenencia a la PESC se transforma en prestigio interno. Se pueden aportar ejemplos en ese sentido. Así, el último gobierno de González hizo uso de su presidencia de la PESC/UE, en el segundo semestre de 1995, como si se tratara de una auténtica «tabla de salvación» y el mejor ejemplo de ello fue la celebración en Barcelona, en noviembre de 2005, de la Conferencia Euromediterránea que reunió a los ministros de la UE y a sus socios mediterráneos (Barbé, 1999: 168). En ese mismo orden de cosas se puede situar el viaje de José María Aznar a Belén, durante la Navidad de 1999, que también tenía el claro objetivo de aumentar el prestigio del presidente entre los españoles, gracias a su aparición junto a Arafat en fechas tan señaladas. En este caso se optaba por un gesto simbólico en el marco de la tradicional política española hacia el conflicto árabe-israelí (como mínimo hasta el 11-S), que hacía de España, en el marco de la política europea, un defensor de la causa palestina. Por otra parte, el gobierno puede usar a la PESC/CPE como un escudo europeizador para justificar decisiones que pueden ser mal recibidas por su opinión pública. Así se interpretaron, por ejemplo, los argumentos esgrimidos por el gobierno de González en 1986 para justificar ante los españoles el reconocimiento diplomático de Israel (Regelsberger, 1989), que no era sino una condición necesaria para participar plenamente en la Comunidad Europea y en la CPE.

## Negociación intergubernamental

Los veinte años del recorrido español en Europa son una etapa continuada de conferencias intergubernamentales (CIG), que en el caso de la PESC comienzan con su misma creación en Maastricht. A lo largo de todas las CIG (Maastricht, Amsterdam, Niza, Constitución) se ha ido perfilando una posición española que nos lleva a: 1) constatar que la PESC no es un tema prioritario en los objetivos negociadores de España, pero que no por ello España deja de tener una actitud propositiva (cada vez menos a lo largo de los años); y 2) caracterizar la posición española de europeísmo realista, si bien la deriva atlantista de los gobiernos de Az-

nar, que afectó a la agenda política, también se dejó notar a la hora de negociar las reformas de la PESC y de la PESD.

El europeísmo español se tradujo, desde el ingreso de España en la CE, en apoyo a la creación de una política exterior común contra la opinión de algunos socios europeos, satisfechos con el mantenimiento de un acuerdo intergubernamental para coordinar las diplomacias europeas, como fue el caso de Dinamarca o del Reino Unido. Una vez caído el muro de Berlín, España se identificó con el proyecto de Unión Política (PESC más defensa común) propuesto por Kohl y Mitterrand. De ahí que apoyara de inmediato la convocatoria de una CIG para la Unión Política. La actitud española a lo largo de las negociaciones de 1991, que culminaron con el Tratado de Maastricht, fue activista en materia de la PESC, a pesar de que la agenda española priorizara otros temas (cohesión económica y social). El europeísmo español se tradujo en dos ideas básicas: primero, la PESC es fundamental para avanzar en la construcción europea y, segundo, es necesario disponer de instrumentos que permitan que los europeos gocen de iniciativa internacional.

En el marco de las negociaciones que condujeron a Maastricht, el europeísmo español fue prudente en lo que respecta al método. España rechazó, como la mayoría de sus socios, la propuesta de la presidencia holandesa de comunitarizar la PESC y se decantó por el intergubernamentalismo, al defender el papel central del Consejo Europeo y del Consejo, si bien, apoyó que la Comisión gozara (junto a los estados) de derecho de iniciativa en el ámbito de la PESC. En lo que respecta al mecanismo de toma de decisiones, España se sumó al grupo prudente, pero no inmovilista. En otras palabras, España apoyó la introducción del voto por mayoría cualificada sólo para la implementación de políticas (acciones comunes) adoptadas previamente por unanimidad, con el argumento de la necesidad de defender áreas de interés vital para España (América Latina). Lo cierto es que la prudencia española fue incluso demasiado audaz para algunos países europeos, como el Reino Unido. De ahí que el Tratado de Maastricht recogiera finalmente el voto por mayoría para la dimensión operativa de la PESC, pero sometido al preceptivo derecho de veto de los estados miembros. Como mínimo, tal y como adujo Felipe González, que se atribuyó la autoría de la propuesta durante el Consejo Europeo de Maastricht, se había abierto formalmente la vía para el uso de la mayoría cualificada (González, 1991: 7788).

El realismo prudente que caracteriza a la política española en la formulación de la PESC se manifiesta en las referencias al gradualismo del proceso en los documentos españoles. La noción de gradualismo, que marcó la posición de España en Amsterdam y en Niza, se dejó notar sobre todo a partir de 1995, en las propuestas españolas sobre el papel de la UEO en el proceso de construcción europea (Barbé, 2001). El gradualismo, propio de la construcción europea (proceso gradual sin meta predefinida), constituyó una estrategia española de adaptación. De hecho, el gobierno español tuvo que adaptar su modelo de construcción europea y, por tanto, de la PESC a los cambios que sufrió la UE tras la firma del Tratado de Maastricht (referéndum danés, ampliación a países de la EFTA). La noción de gradualismo (realista) sirvió para sustituir a la ortodoxia defendida por González hasta 1992, que consistía en negarse a aceptar todo *opting out* que pudiera introducir en el terreno político la noción de *Europe à la carte*. Una Europa política que, con la incorporación de tres estados neutrales (Austria, Suecia, Finlandia) y la aceptación de un *opting out* de Dinamarca en materia de PESD, conformaba un nuevo escenario.

La aceptación del nuevo escenario por parte española se evidenció durante su presidencia de 1995, en la que España asumió más la función de «gestora de la diversidad» que de «impulsora política». Los documentos elaborados por España, en 1995 y 1996, para exponer su posición en la CIG de Amsterdam eran buena muestra de ello y se les podría calificar como catálogos de propuestas (Barbé, 2001). Ése fue el caso, por ejemplo, de la Iniciativa Europea de Seguridad y de Defensa. España apoyaba su desarrollo, pero la presentaba como un proceso sin fijar fechas, que debía acabar con la plena incorporación de la UEO a la UE. De manera realista, España se manifestaba claramente a favor de avanzar en el proceso de convertir a la UEO en el instrumento operativo de defensa de la UE, pero reconocía las dificultades existentes a causa de la falta de consenso entre los Quince.

La participación de España en la CIG finalizada en Amsterdam (junio de 1997) fue más discreta que en la CIG de Maastricht y se centró, en lo que respecta a la PESC, en la mejora de los procedimientos de toma de decisiones y de los mecanismos de implementación. Las propuestas españolas se situaron en la línea de los acuerdos finales, recogidos en el Tratado de Amsterdam: creación de una Unidad de Planificación y Análisis; creación de la figura del Alto Representante para la PESC, asumida

por el secretario general del Consejo; introducción de la abstención constructiva en la toma de decisiones; y desarrollo de acciones humanitarias como tarea de la PESD. España, más «seguidora que impulsora», se sumó, en definitiva, a la corriente dominante, facilitando el proceso de «reforma tranquila» de la PESC, necesaria tras el fiasco de los Balcanes.

La CIG que acaba en el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000), encargada de abordar los flecos pendientes de Amsterdam, es gestionada desde España por el gobierno popular de José María Aznar. En el caso de la PESC, la agenda es monotemática (defensa). La crisis de Kosovo constituye el escenario previo que da vía libre en Niza, tras el acuerdo Chirac-Blair en ese sentido, a la plena incorporación de la UEO en la UE, lo que coincide con la posición defendida tradicionalmente por España, a lo que hay que sumar en esta CIG la propuesta española de introducir en el Tratado el uso de la cooperación reforzada en el terreno de la defensa. La propuesta española, que no fue incorporada al Tratado por la negativa de algún socio (Suecia), respondía a la voluntad española del momento de situarse en el núcleo duro de la PESD, en desarrollo desde 1999 (año en que los Quince deciden la creación de una Fuerza de Reacción Rápida).

La etapa de reformas que desemboca en el proyecto de Constitución Europea confirma la tendencia de un activismo cada vez menor por parte de España a la hora de reformular la maquinaria y las atribuciones de la PESC, en una actitud seguidista. En el marco de la Convención, Ana Palacio (ministra de Asuntos Exteriores) presentó una sola contribución relativa a la PESD,<sup>2</sup> mientras que en el marco de la CIG el gobierno español no presentó ninguna propuesta relativa a PESC/PESD. De todas maneras, hay que señalar que tanto la contribución de Ana Palacio a la Convención como la posición expresada a lo largo de la CIG por el gobierno español se sitúan en un marco posibilista, hacia el que se van a orientar los grandes (Francia, Reino Unido y Alemania), auténticos responsables de los resultados de la CIG en este terreno. No hay que olvidar que los temas de más difícil acuerdo, como la creación de una célula de planificación militar o la adopción de una cláusula de defensa mutua, incidían en el siempre difícil ámbito de las relaciones UE-OTAN (aun más en momentos de brecha transatlántica creada por la guerra de Irak).

El gobierno español expresó, a lo largo de la negociación, una posición favorable a decisiones que fueron finalmente adoptadas por la CIG e incorporadas en el Tratado Constitucional. Es el caso de la creación de

la figura del ministro europeo de Asuntos Exteriores, con doble cartera (Consejo y Comisión) y responsable ante el presidente del Consejo Europeo; la conformación de un Servicio de Acción Exterior de la UE; la adopción de decisiones por mayoría cualificada, excepto en defensa o por exigencias del interés nacional de un Estado; la cooperación estructurada en defensa para los países que quieran asumir mayores compromisos; la ampliación de las tareas Petersberg, entre otros, al apoyo a terceros países para luchar contra el terrorismo (tema ampliamente destacado en la agenda exterior del segundo gobierno de Aznar); la creación de una célula de planificación militar en el marco del Estado Mayor de la UE conectada con la OTAN (rechazando el modelo Tervurent propuesto por Bélgica y Francia como alternativa a la planificación OTAN); la creación de una Agencia de Defensa competente en el terreno del armamento; y, finalmente, la adopción de una cláusula de defensa mutua acorde con los compromisos asumidos por los estados europeos con la OTAN (Barbé y Mestres, 2004).

### Triángulo español vs. Agenda europea

La solidez de la PESC se asienta, según los analistas, en el hecho de que permite a las políticas exteriores nacionales, hoy por hoy, desarrollarse en paralelo, manteniendo un equilibrio dinámico entre las opciones nacionales y la tendencia colectiva (Hill, 1997: 96). Esto nos lleva, en el caso de España, a ver cómo se han equilibrado los intereses españoles con la formulación de posiciones y acciones europeas en el terreno diplomático y de la seguridad, lo que conduce a las preguntas clásicas de la europeización de políticas: ¿cómo ha incidido la agenda europea en la formulación de las preferencias españolas?, o ¿cómo ha incidido la transferencia de temas españoles en la formación de la agenda europea? Si nos remitimos al TUE, hay que recordar que éste menciona la existencia de «importantes intereses en común» de los estados miembros, que constituyen la base para la adopción de estrategias comunes por parte de la Unión (art. 13.2), algo que se ha hecho sólo en tres ocasiones —estrategias PESC para Rusia (1999), Ucrania (1999) y Mediterráneo (2000)— en buena medida por el desprestigio que ha sufrido este instrumento que debería marcar las prioridades y orientaciones de la PESC.

A los mencionados «intereses en común», España se suma con particularidades propias derivadas, como las de toda política exterior, de factores, fundamentalmente geográficos e históricos. Si nos atenemos, ante la inexistencia de un Libro Blanco de la Política Exterior, a las declaraciones programáticas del presidente del gobierno o del ministro de Asuntos Exteriores,<sup>3</sup> podemos identificar los intereses propios de la diplomacia española. Los sucesivos gobiernos de Felipe González (1982-1996) definieron tres prioridades principales o ejes de la política exterior española: Europa, América Latina y el Mediterráneo. Los gobiernos de Aznar (1996-2004) las mantuvieron, definidas como intereses permanentes (Matutes, 1996). Unos intereses que se articulan en forma de triángulo, ocupando el vértice superior la relación con Europa, que domina y determina las relaciones con las otras dos áreas (Barbé, 2001: 51), lo que no impide, como se apuntaba antes, que España mantenga políticas bilaterales con dichas áreas. De ahí, por tanto, que la pregunta esencial en este caso sea en qué medida se ha establecido el equilibrio antes señalado entre los intereses españoles y los europeos. El análisis del equilibrio dinámico entre el interés español y el interés europeo en formación permite hablar de tres modelos. Cada uno de ellos se corresponde con áreas ya citadas: Mediterráneo, Rusia<sup>4</sup> y América Latina.

En el caso del Mediterráneo, nos encontramos con un modelo en el que el nivel de convergencia es muy alto entre la agenda española y la europea, dado que el Mediterráneo es una zona de interés prioritario tanto para España como para la UE, tal y como certificó a partir de 2003 la decisión de Bruselas de crear una política de vecindad, en la que se han incorporado, junto a Europa oriental, los socios mediterráneos. Todo ello es acorde con las directrices establecidas por la Unión en su Estrategia de Seguridad (adoptada en diciembre de 2003), en la que se apuntan dos ideas que afectan a la región mediterránea: la primera, «a Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados», y la segunda, «la solución del conflicto entre árabes e israelíes constituye una prioridad estratégica para Europa». De todo ello, la Unión deriva un objetivo estratégico, «la creación de seguridad en los países vecinos».

A lo largo de los años noventa, y antes del punto de inflexión que supuso el 11-S, el papel de España a la hora de favorecer la convergencia de los intereses de los socios europeos hacia la región mediterránea fue destacado (Gillespie, 1999). Se puede hablar de liderazgo, no en exclusiva, de España en el desarrollo de la política mediterránea de la UE (Pro-

ceso de Barcelona). Dicho liderazgo fue un instrumento fundamental para reforzar el perfil de España en el marco de una UE que se orientaba hacia la Europa central y oriental. En ese sentido, los éxitos (desde el punto de vista presupuestario, programa MEDA, y desde el punto de vista institucional, Conferencia Euromediterránea de Barcelona) conseguidos por Felipe González en los Consejos Europeos de Cannes y de Essen (1994) para equilibrar la política de la Unión entre sur (Mediterráneo) y este constituyen un buen ejemplo del manejo de la maquinaria europea (Barbé, 1998), un manejo indicativo de que los gobiernos hacen uso de la PESC, como apunta Ginsberg (1999: 439), «para perseguir objetivos nacionales». En el caso del partenariado euromediterráneo, España ha conseguido transferir uno de sus objetivos esenciales para la región mediterránea; esto es, que la UE asumiera la responsabilidad de aumentar los recursos de cooperación destinados a la misma, traducidos en el programa MEDA. Los intentos posteriores (propuesta de crear un Banco Euro-mediterráneo planteada durante la presidencia española de 2002) no tuvieron igual suerte (Montobbio, 2002: 29).

Ahora bien, los elevados niveles de convergencia entre los socios europeos en relación con el Mediterráneo no impiden la existencia de divergencias manifiestas. Es el caso, por ejemplo, del conflicto árabe-israelí. La actitud española en este tema ha sido, si exceptuamos el segundo gobierno de Aznar (2000-2004), de gran activismo en defensa de los derechos del pueblo palestino. España ha chocado en este tema con otros socios (Holanda, Alemania), poco proclives a presionar al gobierno israelí para avanzar en el proceso de paz. Esto explica que la Estrategia para el Mediterráneo (adoptada en 2000) fuera un documento descafeinado en cuanto al compromiso de la UE con el proceso de paz o que la UE haya dado una imagen de inmovilismo ante la grave crisis del Líbano del verano de 2006.

Así pues, la convergencia entre los Veintisiete en relación con el Mediterráneo es alta, lo que ha sido posible gracias a la percepción común, de España y de sus socios europeos, de que la región mediterránea es estratégica para su seguridad (en sentido amplio). Lo que no impide que España mantenga una política propia, sobre todo la relación bilateral con Marruecos, o que existan divergencias notables entre los Veintisiete, justamente sobre aquella cuestión que más actividad de la PESC ha generado. Nos referimos lógicamente al proceso de paz: 18 de las poco más de 20 acciones comunes adoptadas para el área mediterránea, desde la

entrada en vigor del TUE en 1993, se han destinado a crear y ratificar la figura del alto representante de la UE para dicho proceso de paz (Miguel Ángel Moratinos ejerció dicha función hasta 2003). A lo que hay que sumar dos acciones de la PESD destinadas a asegurar, una, el control fronterizo de Rafah entre Egipto y Gaza y, la otra, a desarrollar una policía civil y un sistema de justicia penal en Palestina. En cuanto a posiciones comunes, 6 de las 12 adoptadas por la UE para la región hacían referencia a Palestina (Libia también ha sido objeto de varias posiciones comunes). En suma, el Mediterráneo constituye un tema de agenda en el que se puede hablar de europeización hacia arriba por parte de España, favorecida por la notable convergencia de intereses entre los Veintisiete en el conjunto de la región, a pesar de las inevitables divergencias que surgen en torno a la cuestión árabe-israelí.

### Rusia y América Latina: entre europeización y divergencia

Rusia y América Latina constituyen dos casos opuestos entre sí, y diferentes también del caso mediterráneo. Nos encontramos ahora frente a un caso de europeización desde arriba (Rusia) y frente a un caso de divergencia entre interés colectivo e interés español (América Latina). El caso de Rusia responde a una situación de convergencia entre la agenda europea y la política española, ya que la ausencia de preferencias españolas para la región facilita su incorporación a la política dominante. En lo que respecta a la UE, Rusia entra, como el Mediterráneo, en la categoría de vecindad estratégica, a pesar de no estar formalmente incorporada a la política de vecindad (Rusia tiene, desde 2003, una relación bilateral con la UE basada en un Acuerdo de Partenariado y Cooperación). El interés de la PESC en los últimos años por el área de influencia rusa es evidente en términos cuantitativos, a la vista de las acciones comunes adoptadas. En 1999, la UE sólo había adoptado una acción común relacionada con Rusia (además de la Estrategia Común, ya mencionada, del mismo año). Desde entonces, la UE ha adoptado 19 acciones más, dirigidas a la misma Rusia (dos de ellas), pero sobre todo a puntos calientes del área tradicional de influencia rusa, en los que la Unión está mostrando mayor presencia (Georgia, Osetia del Sur, Moldavia) y para los que se está dotando de nuevos representantes especiales (Cáucaso), todo ello en con-



sonancia con el desarrollo de su política de vecindad. En las mismas fechas, el número de posiciones comunes (una relacionada con Bielorrusia y otra con Ucrania hasta 1999) se ha disparado. Trece posiciones comunes (Transnistria, Bielorrusia, Moldavia) se han sumado a las dos anteriores.

La ausencia tradicional de política española en el caso ruso se explica porque Rusia no es percibida en España ni como una amenaza ni como un socio. Hay que recordar que España restableció relaciones diplomáticas con la URSS en 1977 y que, a partir de ese momento, esas relaciones han sido discretas, tanto con gobiernos del PSOE como del PP. Quizás el acontecimiento más espectacular en dichas relaciones haya sido la participación de Rodríguez Zapatero en el encuentro a cuatro (Putin, Chirac, Schroeder, Zapatero) celebrado en París, en marzo de 2005, pero que debe interpretarse más en clave de UE (reforzamiento del eje franco-alemán, con la presencia española, frente a los socios atlantistas de la Unión) que de relación hispano-rusa (Barbé, 2005). El hecho de que dicha región, considerada central desde Bruselas, sea secundaria en la agenda española se constata al observar que nuestro país carece de embajadas abiertas en algunos de los países que más actividad de la PESC han generado en los últimos años (Georgia, Bielorrusia, Moldavia). Todo ello lleva a una situación de europeización desde arriba, facilitando España la formación de una posición europea y creándose al mismo tiempo una política española en torno a las tendencias colectivas europeas.

En el caso de América Latina, nos encontramos con un modelo de divergencia entre las preferencias españolas y la agenda colectiva europea. El carácter prioritario de América Latina para los intereses españoles ha sumado en la última década a la lógica tradicional de prestigio (comunidad histórica y lingüística) los intereses económicos de las grandes empresas españolas. Desde finales de los años noventa España está siendo, según los años, el primero o uno de los primeros inversores en la región. Hay que recordar que el Tratado de Adhesión de España a la Comunidad fue acompañado, por parte del gobierno español, de una Declaración anexa sobre América Latina y, por parte de la Comunidad, de una Declaración de intenciones relativa al desarrollo de las relaciones con América Latina. Algunos autores señalan que la incorporación de España a la Comunidad supuso la incorporación de nuevas áreas de interés para Bruselas, de acuerdo con la Declaración anterior, y con consecuencias como el aumento (al doble) de la ayuda europea a la región en

el período 1991-1995 (Bindi y Cisci, 2005: 157). Estaríamos frente a una transferencia de intereses españoles hacia la agenda europea. Sin embargo, si atendemos al balance en materia de la PESC, hay que constatar que el interés europeo por América Latina es extremadamente limitado: dos posiciones comunes (una sobre Cuba con sanciones diplomáticas, impulsada por el gobierno de Aznar, y otra sobre Haití) conforman los actos jurídicos de la PESC dedicados a la región.

Las divergencias entre los objetivos claramente prioritarios de España en América Latina, que explican su dilatada diplomacia hacia la región (cumbres iberoamericanas), y el interés colectivo europeo se traducen en las dificultades de España para transferir objetivos con carga financiera a la Unión y en las limitaciones con que se encuentra a la hora de orientar la PESC hacia la región. El hecho de que la mitad de la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) española vaya a América Latina pretende «compensar la atención limitada que la UE presta a esa región» (Gómez Galán y Sanahuja, 1999: 202). En cuanto a los actos de la PESC, hay que recordar lo ocurrido con la posición común sobre Cuba, de diciembre de 1996, impulsada por el gobierno de Aznar contra el régimen castrista. La posición de algunos gobiernos europeos (Holanda, durante la misma época de Aznar, o la República Checa, ya en época de Zapatero) ha impedido las reformulaciones posibilistas deseadas por el gobierno español. Así pues, América Latina es la región en la que más fácilmente pueden aparecer divergencias entre los intereses españoles y la formación de un interés europeo, derivadas de los elevados intereses de nuestro país frente a la tendencia colectiva orientada en buena medida hacia una política de principios (a diferencia de lo que ocurre en las regiones vecinas con riesgo directo para la seguridad europea). En suma, dado que América Latina no es una zona de vecindad estratégica, ni conoce el nivel de horror que se da en África, obligando a reaccionar a la Unión, todo hace suponer que seguirá siendo una de las áreas menos presentes en la agenda diplomática europea y, por lo tanto, el equilibrio dinámico entre política nacional y política europea es, en este caso, un desequilibrio claramente decantado hacia la política española.

## Seguridad y defensa: normalización

El calificativo de *enfant terrible* que se había atribuido a España, antes de su incorporación a la Comunidad, estaba determinado por la posición del país en materia de seguridad y de defensa (reticencias ante la participación en la OTAN, en la que España había ingresado en 1982) y por el antiamericanismo dominante en parte de las fuerzas políticas (incluido el partido en el gobierno, PSOE) y en la opinión pública. De ahí que España se sumara de inmediato, en una CPE fracturada entre atlantismo (liderado por el Reino Unido) y europeísmo (liderado por Francia), a este último. Ahora bien, la fractura europeísmo-atlantismo, que dividió durante décadas a los europeos en cuanto a las relaciones con Estados Unidos y a las cuestiones de seguridad y defensa, se fue desdibujando tras el final de la guerra fría, lo que facilitó el acercamiento de España a la corriente dominante que se fue formando a lo largo de la década de los años noventa. Buena muestra de ello, en el terreno institucional, fue el pragmatismo de la posición española en las sucesivas CIG en relación con el tema de la incorporación de la UEO a la UE. Las fuerzas políticas españolas, a excepción de Izquierda Unida, asumieron a lo largo de dicho período (marcado por las guerras en los Balcanes) la evolución española en cuanto a los temas de defensa y a las relaciones con Estados Unidos.

En relación con los temas de seguridad y de defensa, hay que apuntar que España se vio claramente favorecida por el nuevo contexto (reforma de la OTAN, desarrollo de la Iniciativa Europea de Seguridad y de Defensa y misiones Petersberg incorporadas en el Tratado de Amsterdam), lo que favoreció su normalización en la materia (homologación con las posiciones dominantes en Europa). España dejó atrás la imagen de *reluctant partner* (Gil y Tulchin, 1988) que se le había atribuido en los años ochenta, por quedarse al margen de la estructura militar de la OTAN, y pasó a desempeñar un papel activo, tanto operativa como institucionalmente, impelida por los cambios sufridos por Europa en los años noventa. En el terreno operativo, España se incorporó militarmente a la dinámica dominante entre los socios europeos, participando en operaciones en el Golfo (1991), en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (América Central), en las fuerzas de la OTAN en Bosnia, en la operación Alba dirigida por Italia en Albania y hasta en los bombardeos de la OTAN sobre Kosovo. En el terreno institucional, Es-

paña combinó su europeísmo, defendiendo la creación de una Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa, con el reforzamiento de la OTAN a través de su plena incorporación a la estructura militar integrada, solicitada en el Consejo Atlántico celebrado en Madrid, en julio de 1997.

El objetivo de todo ello, perseguido tanto por González como por Aznar, era la participación de España en el núcleo duro de la UE en materia de seguridad y defensa. Sin embargo, las expectativas españolas chocarían con una evidencia: su falta de capacidades en dicho terreno. De ahí que en el momento en que la PESD pasó del terreno de la especulación y la negociación (CIG de Maastricht y Amsterdam) al de las decisiones operativas (creación de fuerzas militares para prevención de conflictos y gestión de crisis decidida en el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999), se hicieran patentes las limitaciones españolas. El gobierno de Aznar se sumó, de manera decidida, al proyecto de creación de una fuerza de la UE (Aznar, 1999), pero tuvo que ceder el protagonismo, en tanto que impulsores políticos, a los grandes actores en este terreno (Francia y Reino Unido) y así sería, como ya hemos visto, en las etapas posteriores de negociación del desarrollo de la PESD (tratado constitucional). En cuanto a capacidades, el gobierno de Zapatero se comprometió (Declaración de Capacidades Militares, de noviembre de 2004) a participar en el desarrollo operativo de la PESD con dos grupos de combate (uno plenamente español, operativo en 2008, y otro basado en la fuerza anfibia hispano-italiana, operativo en 2006). Junto a ello, hay que recordar la decisión del gobierno de Zapatero, comunicada en mayo de 2006 a la Agencia Europea de Defensa, de mantenerse al margen del Código de Conducta, al que se sumarán 22 países de la UE y que pondrá en marcha la liberalización necesaria para la creación de un mercado europeo del armamento. La decisión española se ha justificado por la defensa de los intereses de una industria nacional conformada por un número importante de pequeñas y medianas empresas.

En suma, y al margen de posiciones particulares como la mencionada, España se ha creado, en materia PESD, la identidad de un socio comprometido, al estar presente a mediados de 2006 con más de 700 soldados en las dos operaciones militares más destacadas de la UE (Bosnia Herzegovina y República Democrática del Congo), además de su presencia en operaciones policiales de la UE (Macedonia, Bosnia Herzegovina). El gobierno de Zapatero ha optado claramente por un modelo euroatlántico a la hora de participar en operaciones multinacionales, frente

al modelo onusiano (significativa retirada en 2005 de las tropas españolas desplegadas en la operación de las Naciones Unidas en Haití), profundizando así en la europeización (atlantización) de la defensa, dominante entre los miembros de la UE (Barbé, 2006). De ahí que, a mediados de 2006, y al margen de las dos operaciones UE ya citadas, el mayor nivel de compromiso de España fuese con las operaciones de la OTAN en Kosovo (KFOR) y en Afganistán (ISAF), destacando esta última por el número de efectivos (en torno al millar en algunos momentos) y por el nivel de responsabilidad (responsable de una base logística avanzada y de un equipo de reconstrucción provincial).

### Del triángulo al cuadrado: la opción estadounidense

Dejando atrás el «pecado original» de antiamericanismo de los socialistas españoles, el gobierno de González se sumó a la corriente dominante entre los países de la UE en materia de relaciones con Estados Unidos, caracterizada por aceptar de modo genérico el liderazgo de Washington tras el final de la guerra fría. La aceptación por parte europea (y española) del liderazgo de Estados Unidos en Bosnia y en Kosovo es un buen ejemplo de ello. La actitud europeísta de España en relación con Estados Unidos, forjada a lo largo de los gobiernos de González y con las matizaciones conocidas (conflicto árabe-israelí, preferencia europea en materia de defensa) se vio truncada por la llegada del PP al poder. Así, el gobierno de Aznar optó por sumarse al grupo atlantista en momentos en los que reapareció la fractura europeístas-atlantistas a finales de los años noventa; en realidad una fractura, en aquel momento, en la que el Reino Unido se oponía al resto de sus socios europeos hasta que Blair obtuvo el apoyo de Aznar. Ése fue el caso de los bombardeos realizados por Estados Unidos y el Reino Unido sobre Irak, en 1998, momento en que España pasó a calificarse de aliada del bloque anglosajón. Este alineamiento supuso un cambio respecto a la tendencia española, asentada durante los gobiernos socialistas, de sumarse en materia de seguridad internacional a la Europa continental, liderada por el eje franco-alemán (Barbé, 1999: 175). No fue un caso único. En 2001, durante la visita de Bush a España (el primer país europeo que simbólicamente visitó el presidente norteamericano tras su elección), Aznar mostró su apoyo a la decisión

estadounidense de retirarse del Tratado ABM. Todo ello marcaba un claro cambio de actitud por parte del gobierno español, alejándose no sólo de la política tradicional del país, sino también de la corriente dominante en la Unión, contraria a los bombardeos sobre Irak y defensora de los instrumentos jurídicos internacionales, como el Tratado ABM. Se podría decir que la tradicional imagen del triángulo de la política exterior española pasó a transformarse en un cuadrado,<sup>5</sup> en el que Estados Unidos ocupaba uno de los vértices superiores y la Unión Europea el otro.

La transformación de las preferencias españolas se consolidó tras el 11-S. Esos atentados terroristas y sus consecuencias sobre la orientación de la política exterior de Estados Unidos, conceptualmente recogidas en la Doctrina Bush (ataque anticipatorio, *coalitions of the willing*), produjeron una gran distorsión entre los países europeos, tanto en superficie como en profundidad, reeditándose de manera extrema la tradicional fractura entre atlantismo y europeísmo en materia defensiva (Mestres, 2005: 209). En esta ocasión, la imagen tradicionalmente pragmática de España dio paso a una posición de protagonismo y de liderazgo en momentos sensibles, asumiendo José María Aznar la función de representante del grupo de países que defendían la opción estadounidense de hacer uso de la fuerza contra el régimen de Saddam Hussein, oponiéndose así a la estrategia lanzada por la pareja franco-alemana durante un encuentro simbólico (celebración en Versalles del cuarenta aniversario del Tratado de Amistad franco-alemana, en enero de 2003) en el que posicionaron contra el uso de la fuerza en Irak y a favor de la gestión de la crisis por el Consejo de Seguridad. Resultado de todo ello fue la adopción por parte de los quince ministros de exteriores, unos días después, de un texto común en torno a la crisis iraquí. Un texto que dada la situación de enfrentamiento entre la pareja franco-alemana y la pareja hispano-británica, fue una simple declaración de mínimos.

La legitimidad de esa posición (de mínimos) europea se vio totalmente erosionada por la publicación tres días después, el 30 de enero, de una carta firmada por Aznar, Blair y otros seis líderes europeos, de Italia, Portugal, Dinamarca, Polonia, Hungría y República Checa, bajo el título de «Europa y América deben permanecer unidas». La carta de los Ocho fue ampliamente difundida en los grandes rotativos europeos y aunque el contenido de la misma no comportaba ninguna contradicción con el texto adoptado pocos días antes en el marco formal de la Unión, su simple publicación tuvo un efecto dramático. Su contenido, como se reconocía

en París o en Berlín, era perfectamente aceptable, a pesar de ampliar el marco del estricto tema iraquí (referencias genéricas al papel histórico y al valor de Estados Unidos en Europa y concretas a la OTAN). Sin embargo, el método utilizado (publicación en prensa, dejando de lado el papel fundamental de la presidencia griega como portavoz de la UE ante el mundo, y seleccionando a un grupo de amigos, incluidos tres países en vías de adhesión) suponía un desafío en toda regla a la unidad de los Quince, a la vez que un desafío al papel motor de la pareja franco-alemana. Dicha Carta fue seguida días después por una nueva carta (Carta del Grupo de Vilnius) firmada por diez países de la Europa central y oriental (Albania, Bulgaria, Croacia, Estonia, Letonia, Lituania, Macedonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia) y en la que se daba apoyo directo y decidido a la posición estadounidense.

El papel protagonista de España en la fractura de la Unión (ampliada), caricaturizada por Donald Rumsfeld en términos de «Vieja Europa» y «Nueva Europa», suponía un punto de inflexión en la actitud española respecto a la construcción de una política exterior europea. Si asumimos que la política exterior está íntimamente ligada a cuestiones relacionadas con la identidad y el proyecto colectivo de un grupo o grupos sociales (Torreblanca, 2001: 485), hay que tener en cuenta que el gobierno de Aznar, a partir del 11-S, comparte plenamente la prioridad y los métodos estadounidenses de lucha contra el terrorismo y la cosmovisión neoconservadora sobre la que se asienta. Tras la visita de Aznar a Bush, en el verano de 2002, el discurso del gobierno español empieza, por ejemplo, a incorporar con insistencia el peligro de las armas de destrucción masiva. A ello hay que sumar la lógica de los intereses y del prestigio que el gobierno español pareció perseguir con su actuación (pertenencia a la primera división internacional, incorporación al G-8) o incluso el propio presidente a título personal (foto de las Azores). Bien nos situemos en el terreno de las ideas o en el terreno de los intereses, y de las estrategias para obtenerlos, lo cierto es que el gobierno español en el período 2002-2004 se aleja de la identidad europeísta de España, que buscaba el fortalecimiento de la PESC como proyecto colectivo, y de la estrategia tradicional de reforzar a la Unión y su proceso de integración como plataforma de defensa de los intereses españoles, aspectos ambos que comparte, de manera amplia, la opinión pública española. En efecto, cuanto menos favorece la actuación española la conformación de una posición europea común, más favorables se muestran los españoles a la existencia de la

PESC y, por tanto, contrarios a su gobierno. Si nos atenemos al período de los gobiernos de Aznar, en 1997 el 63% de los españoles era favorable a una política exterior común, mientras que esa cifra era del 69% a principios de 2004. El aumento es más espectacular si la pregunta se refiere a la política de seguridad común: el 66% en 1997 frente al 74% en 2004.<sup>6</sup> Recordemos que en este último caso la opinión podía estar mediatizada por la decisión del gobierno español de desplegar efectivos (1.500 soldados) en la operación Libertad Duradera, en Irak, tras las acciones de guerra realizadas por Estados Unidos y el Reino Unido.

La reorientación de la política exterior y de seguridad del gobierno Zapatero, tras las elecciones de 2004, más allá de la agenda política propia, se caracteriza por su europeización articulada en torno a los parámetros (principios, objetivos, instrumentos de actuación) establecidos por la ya mencionada Estrategia Europea de Seguridad. Así se puede hacer mención, a título de ejemplo, del diagnóstico realizado por el gobierno español sobre la región mediterránea (con vistas a la celebración en Barcelona, en noviembre de 2005, de la cumbre euromediterránea para celebrar el X aniversario del proceso de Barcelona). En dicho diagnóstico, el gobierno español indica la existencia de amenazas en la región que coinciden plenamente con las señaladas por la Estrategia Europea (blanqueo de dinero, crimen organizado, tráfico de drogas y de seres humanos, proliferación de armas de destrucción masiva y terrorismo).<sup>7</sup> En suma, la voluntad del gobierno de Zapatero de establecer diferencias con su predecesor en el ámbito internacional pasa por destacar, como hace el balance del primer año de gobierno publicado por el Ministerio de la Presidencia, que «el gobierno ha puesto la política internacional española bajo el paraguas de la *fuera del derecho* (énfasis del propio balance)» (Barbé, 2006: 290), reforzándose así desde España la identidad de la Unión como potencia normativa (Manners, 2006: 185).

## Conclusiones

Ni el balance es fácil ni las perspectivas son claras. En cuanto al balance, hay que apuntar que estos veinte años de participación en las instituciones europeas de política exterior y de influencia en la formulación de una política europea en materia diplomática y de seguridad no nos permiten



hablar de un modelo español. La primera década (1986-1996) estuvo determinada por la idea de la Unión Europea como imperativo de la política exterior española (Magone, 2004: 210). Las consecuencias de ello son claras. España se caracterizó por su activismo pro Unión Política, que en buena medida venía a suplantar sus limitaciones en el terreno económico, y por su tarea facilitadora a la hora de construir una agenda colectiva europea, a lo que se sumó un gran pragmatismo en las relaciones con Estados Unidos. Posiblemente, decisiones como la de Estados Unidos y la Unión Soviética de celebrar en Madrid la Conferencia de Próximo Oriente (1991) son un ejemplo de los resultados de dicha política. La voluntad de potenciar el papel de España internacionalmente fue vehiculado sistemáticamente a través de los canales europeos; caso, por ejemplo, de las pretensiones expresadas en 1992 por Felipe González de constituir un Directorio a Cuatro (los tres grandes más España) en materia diplomática. Producto de esa política española son los sucesivos nombramientos, sobre todo en la segunda mitad de los años noventa, de españoles como representantes PESC: Westendorp en Bosnia, Pérez Casado en Mostar, Moratinos en Oriente Próximo, Vendrell en Afganistán y Solana, como Mister PESC.

Las profundas transformaciones que sufren Europa y el mundo entre 1996 y 2006 hubieran exigido adaptaciones del modelo español de participación en la PESC, asentado durante los gobiernos de González. Ahora bien, más que de adaptación hay que hablar, con los gobiernos de Aznar, de cambio radical del modelo español, al pasar España de ser un facilitador de consensos a convertirse en un disruptor de la dimensión colectiva, asumiendo el liderazgo de uno de los dos bandos en una Europa en plena fractura durante la crisis de Irak (caso de la Carta de los Ocho). Un segundo cambio tiene que ver con la opción del gobierno de Aznar en cuanto a las alianzas privilegiadas del país. Mientras el modelo español creado por los gobiernos de González perseguía maximizar el protagonismo internacional de España a través de Europa, Aznar proyectó su diplomacia más allá de la UE, con la voluntad de conseguir, a través de una alianza estrecha con Estados Unidos, un protagonismo español a nivel mundial.

A pesar de las diferencias apuntadas, si algo une a ambos líderes españoles en el marco de la PESC (y de la UE en general) es su voluntad de situar a España en el núcleo duro, aun cuando las estrategias seguidas sean diferentes en uno y otro caso; la opción por el eje franco-alemán en

el caso González dejó paso a la opción británica en el caso Aznar. Sin embargo, el balance muestra que dicho objetivo ha chocado con una realidad inexorable, sobre todo a medida que la PESC/PESD ha asumido mayores compromisos. El hecho es que España tenía unas expectativas, en cuanto a su papel de potencia en la UE política, generadas en los primeros años noventa, que, una vez en el siglo XXI, se han visto limitadas por sus capacidades. El caso más evidente es el del desarrollo de la PESD, donde España ha quedado al margen de la dinámica de cooperación estructurada que están poniendo en marcha los tres grandes para asumir compromisos de mayor calado en materia de imposición de la paz. Junto a la imposibilidad de estar en el núcleo duro de la Europa de la defensa, España también ha visto como la dinámica del Directorio a Tres, a pesar de las reticencias, se está imponiendo en la PESC. El caso de la gestión del tema iraní, a partir de 2003, por las diplomacias de Francia, Alemania y el Reino Unido es el ejemplo más evidente en ese sentido. Todo ello lleva a apuntar que la calificación de España en el marco de la PESC no es fácil hoy en día. Si la noción de potencia media comportó situar a España como un caso único entre los grandes y los demás socios, se puede decir que la situación actual es más compleja y que, en ningún caso (si exceptuamos la agenda mediterránea), España tiene ese protagonismo destacado.

De ahí que las perspectivas, a medio plazo, en cuanto a la participación española en la PESC, no sean claras. La visión de la Unión Europea como proyecto nacional español (Closa y Heywood, 2004: 240) marca, como en la etapa de González, la actuación del actual gobierno en el marco de la PESC. Sin embargo, la experiencia reciente de los gobiernos de Aznar y las continuadas discrepancias ideológicas con el actual gobierno manifestadas en materia internacional por el PP, plantean dudas en torno a cómo afectaría un cambio de partido en el gobierno a las preferencias de España en la PESC, sobre todo si la agenda internacional siguiera desgraciadamente dominada por algunos de los temas sensibles que han marcado el principio del siglo XXI —reformulación de la legalidad internacional, terrorismo y violencia en Oriente Próximo— y que están afectando a las relaciones entre Europa y Estados Unidos.

## Notas

1. Grecia, desde su incorporación a la Comunidad, había mantenido posiciones muy distantes en algunos temas respecto de las defendidas por los miembros de la Comunidad, dificultando de esta manera la convergencia europea.

2. Véase «European Security and Defense Policy», CONV 706/03, CON-TRIB 314, 29 de abril de 2003.

3. Para un seguimiento de las declaraciones, véase el anuario del Ministerio de Asuntos Exteriores: *Revista de Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española* <http://www.mae.es/es/MenuPpal/Actualidad/Publicaciones+de+la+D.G.C.E/Anuarios+Politica+Exterior/>

4. Rusia constituye el tema de mayor interés en la agenda de la Unión para Europa del Este, dada su propia relevancia y su presencia directa o indirecta en los demás temas de la agenda (Ucrania, Georgia, Moldavia, Bielorrusia).

5. Debemos la idea de la transformación del triángulo en cuadrado a Laia Mestres.

6. Datos extraídos de Piedrafita, S. *et al.* (2006), *Veinte años de España en la Unión Europea*, Real Instituto Elcano, Madrid.

7. Véase *La conmemoración del X Aniversario del proceso de Barcelona*, 7/1/2005, *non paper* español.

## Bibliografía

- Almarcha Barbado, A., ed. (1993), *Spain and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, Londres.
- Aznar, J. M. (1999), *Conferencia del presidente del Gobierno, José María Aznar, en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas* (Madrid, 27 de octubre).
- Barbé, E. (1990), «El año español de la Cooperación Política Europea», *Anuario Internacional CIDOB 1989*, pp. 109-120.
- (1996a), «De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la maquinaria diplomática europea», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.ºs 34-35, pp. 9-30.
  - (1996b), «Spain: the uses of foreign policy cooperation», en Ch. Hill, ed., *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, Londres, pp. 108-129.
  - (1996c), «Spain: Realist Integrationism», en F. Algieri y E. Regelsberger, eds., *Synergy at Work. Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Europa Union Verlag, Bonn, pp. 259-278.
  - (1998), «Balancing Europe's Eastern and Southern Dimensions», en J. Zie-

- lonka, ed., *Paradoxes of European Foreign Policy*, Kluwer Law International, La Haya, pp. 117-130.
- (1999), *La política europea de España*, Ariel, Barcelona.
  - (2000), «La PESC: desafíos políticos y límites institucionales», en E. Barbé, *Política Exterior Europea*, Ariel, Barcelona, pp. 107-128.
  - (2001), «Spain and CFSP: The Emergence of a Major Player?», en R. Gillespie y R. Youngs, eds., *Spain: The European and International Challenges*, Frank Cass, Londres, pp. 44-63.
  - (2005), «Spanien», en W. Weidenfeld y W. Wessels, eds., *Jahrbuch der Europäischen Integration 2005*, Institut für Europäische Politik. Europa Union Verlag, pp. 397-404, versión electrónica, en español, en [http://selene.uab.es/\\_cs\\_iuee/catala/obs/m\\_working.html](http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/m_working.html).
  - (2006), «Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005», *Anuario Internacional CIDOB 2005*, pp. 289-302.
- Barbé, E. y L. Mestres (2004), «Spain», *Fornet-CFSP Watch* <http://fornet.info/CFSPwatchannualreports2004.html>.
- Bindi, F. y M. Cisci (2005), «Italy and Spain: A Tale of Contrasting Effectiveness in the EU», en S. Bulmer y Ch. Lequesne, *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, pp. 142-163.
- Closa, C. y P. Heywood (2004), *Spain and the European Union*, Palgrave, Londres.
- Gil, F. G. y J. S. Tulchin, eds. (1988), *Spain's entry into NATO*, Lynne Rienner, Boulder.
- Gillespie, R. (1999), *Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South*, Macmillan. Londres:
- Ginsberg, R. H. (1999), «Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the International Theoretical Capability-Expectations Gap», *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n.º 3, pp. 429-454.
- Gómez Galán, M. y J. A. Sanahuja (1999), *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Cideal, Madrid.
- González, F. (1991), *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 155, 17 de diciembre.
- Hill, Ch. (1997), «The Actors Involved: National Perspectives», en E. Regelsberger, P. de Schoutheete y W. Wessels, eds., *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and beyond*, Lynne Rienner, Boulder, pp. 85-98.
- (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave, Basingstoke.
- Hill, Ch. y W. Wallace (1996), «Introduction. Actors and Actions», en Ch. Hill, ed., *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, Londres, pp. 1-16.
- Kennedy, P. (2000), «Spain», en I. Manners y R. G. Whitman, eds., *The foreign policies of European Union member states*, Manchester University Press, Manchester, pp. 105-127.

- Laïdi, Z. (2004), *La grande perturbation*, Flammarion, París.
- Magone, J. M. (2004), *Contemporary Spanish Politics*, Routledge, Londres.
- Manners, I. (2006), «Nomative power Europe reconsidered: beyond the cross-roads», *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n.º 2, pp. 182-199.
- Matutes, A. (1996), «España en Europa», *Política Exterior*, X/52, pp. 95-105.
- Mestres, L. (2005), «Divide y vencerás. Los efectos de la brecha transatlántica en la unidad europea», en E. Barbé, ed., *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Catarata, Madrid, pp. 205-220.
- Montobbio, M. (2002), «La agenda diplomática española y las prioridades de la UE en la política exterior: el proceso de Barcelona», en E. Barbé y F. Morata, coords., *La presidencia española de la Unión Europea y el futuro de Europa*, IUEE (Quaderns de Treball, n.º 39), pp. 26-30.
- Nuttall, S. (1992), *European Political Cooperation*, Clarendon Press, Oxford.
- Regelsberger, E. (1989), «Spain and the EPC, no enfant terrible», *The International Spectator*, XXIV, pp. 118-124.
- Torreblanca, J. I. (2001), «La europeización de la política exterior española», en C. Closa, ed., *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid, pp. 486-512.
- Wallace, W. (1983), «Introduction: Cooperation and convergence in European foreign policy», en Ch. Hill, ed., *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Allen and Unwin, Londres.



---

## 14. España y la política euromediterránea

*Josep M.ª Jordán Galduf*

### Introducción

En enero de 2006 se cumplió el 20.º aniversario de la entrada de España en la Unión Europea, y unos meses antes, en noviembre de 2005, se celebró el 10.º aniversario de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, que puso en marcha una nueva etapa en las relaciones entre la UE y los países de la ribera sur y este del Mediterráneo. En cierto modo, esto indica que, en menos de diez años, España fue capaz de tener ya una notable influencia en la dimensión mediterránea de la política exterior comunitaria, una dimensión de particular interés para nuestro país, por razones geopolíticas y económicas.

En efecto, el proceso de Asociación Euromediterránea constituye un tema muy importante para España. Es un proceso que presenta ciertos retos, pero que ofrece a la vez grandes oportunidades a la economía española. Sin duda, el alto grado de apertura internacional que se ha alcanzado en los últimos años, el fuerte ritmo de la innovación tecnológica y la incorporación de nuevos países en desarrollo al proceso de globalización han modificado las ventajas competitivas y están forzando el ajuste y la reconversión de los sectores tradicionales. Ahora bien, en este contexto la Asociación Euromediterránea abre también múltiples posibilidades para España y puede dotar de una mayor estabilidad a su frontera meridional.

Desde la recuperación de la democracia, la cuenca mediterránea ha sido definida por los distintos gobiernos españoles como una de las prioridades de la política exterior del país. De hecho, en los años ochenta las relaciones con los vecinos países del Magreb pasaron a ser ya uno de los

focos de interés de la diplomacia española, sin que esto fuera el fruto de una supuesta «relación especial» histórica de España con el mundo árabe (Gillespie, 1995). El régimen franquista presumió habitualmente de tener dicha «relación especial», pero en realidad careció de una visión histórica global y coherente respecto a dicha región (Morán, 1980).

Sin duda, las relaciones de España con los Países Terceros Mediterráneos (PTM), y en especial con Marruecos, son ambivalentes desde hace décadas. Por un lado, hay ciertos problemas e intereses en conflicto. Pero, por otro lado, hay unos fuertes intereses comunes a ambas partes cuando se analizan dichas relaciones desde un punto de vista global y dinámico. La constatación de los intereses comunes (de facto y potenciales) es lo que ha llevado a España a desempeñar un importante papel en la configuración de la política Mediterránea de la UE, y a articular también unas relaciones bilaterales más sólidas con los países del área (Battaler y Jordán, 1997).

La entrada en la UE ha ofrecido a España nuevas posibilidades en su acción exterior. En esencia, ha proporcionado a la Administración española la oportunidad de buscar y obtener un mayor protagonismo en la esfera internacional, integrando los intereses específicos españoles en el marco más amplio de las aspiraciones y las políticas comunitarias. España ha tratado, así, de destacar la importancia de la cuenca mediterránea en el marco de la acción exterior de la UE, usando la baza del equilibrio geográfico y estratégico. Esto lo ha hecho España en conjunción con otros países mediterráneos de la UE (como Francia e Italia) que tienen una visión similar, y culminó en el lanzamiento de la estrategia de Asociación Euromediterránea o Proceso de Barcelona (Feliu y Salomón, 2000). Mientras tanto, junto a los mecanismos comunitarios, España ha desarrollado a su vez un entramado de acuerdos bilaterales con los países de la región, que es de mayor intensidad en el caso de sus vecinos inmediatos, Marruecos y Argelia, entre los cuales existe cierta tensión.

El objetivo de este capítulo es doble. En primer lugar, se estudia la evolución de la política euromediterránea en los últimos veinte años, aludiendo al papel ejercido por España en la misma (segundo apartado). En segundo lugar, se comentan los efectos más destacados de dicha política y se analizan las relaciones económicas de España con los PTM. En ese sentido, en el apartado siguiente se considera la importancia de los flujos comerciales y se presta cierta atención a la delicada cuestión agraria, mientras que en el apartado cuarto se contemplan los flujos de inversión



y se reflexiona sobre la necesidad que tienen los PTM de avanzar en sus reformas institucionales. Finalmente, en el último apartado se extraen las principales conclusiones del trabajo.

## De Barcelona 1995 a Barcelona 2005, pasando por Valencia 2002

La entrada de España en la UE en 1986 produjo muchos temores en los PTM, sobre todo en Marruecos. Dichos países eran beneficiarios de la llamada Política Mediterránea de la UE. La existencia de unas relaciones especiales entre la UE y los PTM se remonta a los años sesenta, cuando fueron establecidos unos acuerdos comerciales de carácter preferencial entre la Comunidad Europea y algunos de estos países. En los años setenta, la Política Mediterránea de la UE adoptó ya un enfoque más global hacia la región e incorporó un ámbito de cooperación financiera junto al ámbito comercial. El objetivo de la Política Mediterránea de la UE era contribuir al desarrollo de los PTM. Sin embargo, los resultados alcanzados por dicha política a lo largo de los años setenta y ochenta fueron más bien escasos (Bataller y Jordán, 1995).

Los PTM, y especialmente Marruecos, temían el impacto de la entrada de España en la UE. Hasta entonces dichos países habían tenido una ventaja frente a España en el acceso de sus productos a los mercados comunitarios. Esto cambió con la integración de España en la UE y se temía que, como resultado de la misma, nuestro país acaparase la mayor parte de los mercados comunitarios en los productos en competencia (Jordán, 1989). Con el fin de atenuar ese impacto negativo, se procedió a reformular la Política Mediterránea en 1986. En particular se asumió el compromiso de mantener las corrientes tradicionales de exportación agraria de los PTM a la UE (a través de distintos instrumentos comerciales) y se mejoró la cooperación financiera con la región, decisiones en las que ya participó España como miembro de la UE.

En realidad, la Administración española comprendió muy pronto que era también interesante para el país potenciar la Política Mediterránea de la UE y actuó coherentemente en ese sentido (Gillespie, 2000). Influyó favorablemente en la adopción de una Política Mediterránea Renovada para el período 1992-1995 y, más aún, operó a favor de la nueva

estrategia de Asociación Euromediterránea que se lanzó en Barcelona en noviembre de 1995, en el semestre de Presidencia española del Consejo de la Unión.

Dicha estrategia fue establecida como un contrapeso de la apertura de la UE hacia el Este y para ayudar a los PTM a superar su especial fragilidad política y socioeconómica. España defendió entonces la apertura y el apoyo a los países de Europa central y oriental, pero insistió inmediatamente en que este apoyo no podía ser ajeno a la profundización de las relaciones con los PTM. Con ello trató de evitar que el desplazamiento de Europa hacia el este colocase a España en una posición más periférica (Yáñez-Barnuevo y Viñas, 1995). Esta acción de España en pro del Mediterráneo se llevó a cabo (por la diplomacia y el gobierno) en el seno del Consejo de la UE, pero también fue posible por el hecho de que ciertos puestos clave en las relaciones de la UE con los PTM fueran ocupados por españoles; especialmente la responsabilidad política de dichas relaciones recayó en dos sucesivos comisarios españoles desde finales de los años ochenta.

Todo ello culminó, en cierta forma, en el diseño de una nueva estrategia de asociación para la región y en la celebración de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona en noviembre de 1995. Un proyecto, con un doble mecanismo bilateral y regional, que se emprendió entonces con muchas ilusiones y esperanzas, aunque no ha rendido todavía suficientes frutos (Bataller y Jordán, 2000; Jordán y Bataller, 2003; Jordán y Fernández, 2005).

Barcelona 1995 constituyó, pues, el primer gran hito en el papel desempeñado por España en la configuración actual de la política euromediterránea. El presidente de la Generalitat de Cataluña, Jordi Pujol, fue especialmente directo y certero cuando el 29 de noviembre de dicho año, en la inauguración en Barcelona del Forum Civil Euromed, pronunció estas palabras:

Hay un sector de la opinión pública española —y de la europea— que tiene la siguiente postura respecto al Magreb: no quieren ni naranjas ni clavetes del Magreb; no quieren que nuestros industriales pongan fábricas en el Magreb; quieren poder pescar sin trabas en las aguas del Magreb y no quieren inmigración del Magreb. Hay que decir que esto es en primer lugar insolidario, pero que, además, es imposible, peligroso y que, a medio plazo, resulta contrario a los intereses españoles y europeos (Pujol, 1996).

Recordemos las complejas (y en ocasiones difíciles) relaciones existentes entre España y Marruecos desde hace décadas (Valenzuela y Masegosa, 1996): más allá del contencioso de Ceuta y Melilla y la cuestión del Sáhara, aparecen los conflictos periódicos en torno a la pesca y la competencia de ciertos productos hortofrutícolas, así como los problemas relativos al tráfico de hachís desde la región marroquí del Rif, el contrabando introducido en Marruecos a través de Ceuta y Melilla y el flujo ilegal de inmigrantes a España a través del vecino país del sur. Sin embargo, en los años noventa también era evidente la existencia de numerosos intereses compartidos entre España y Marruecos (en materia económica y de estabilidad política), y cada uno de los dos países era importante para el otro. Todo lo cual se podía (y se puede) argumentar asimismo para el conjunto del Magreb y el resto de la cuenca mediterránea.

En ese sentido, la Asociación Euromediterránea se ha articulado en torno a tres grandes capítulos o ámbitos de actuación (el político y de seguridad; el económico y financiero; y el social, cultural y humano), con la meta de crear una zona de paz y estabilidad, una zona de prosperidad compartida y una zona de diálogo cultural e intercambio humano. En el capítulo correspondiente al ámbito económico y financiero, los instrumentos ideados para lograr una zona de prosperidad compartida son fundamentalmente dos: 1) la instauración progresiva de un área de libre comercio con el horizonte de 2010, a partir de unos acuerdos de asociación entre la UE y cada uno de los PTM; y 2) el establecimiento de una cooperación financiera adecuada por parte de la UE, a través del programa MEDA y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), para facilitar las reformas institucionales y el desarrollo de los PTM.

Ahora bien, el Proceso de Barcelona ha ido avanzando con enorme lentitud. Los acuerdos de asociación se negociaron por fin con todos los países y han entrado en vigor en todos ellos excepto en Siria, incluyendo el desmantelamiento automático y en tramos anuales de las barreras comerciales. Respecto a los acuerdos de libre comercio entre los propios PTM, sólo se ha puesto en marcha la llamada Iniciativa de Agadir entre Marruecos, Túnez, Egipto y Jordania. Y en cuanto a los ámbitos de carácter no económico del Proceso de Barcelona, tampoco se han producido grandes avances, aunque algunos son muy significativos.

Así, la V Conferencia Ministerial Euromediterránea celebrada en Valencia en abril de 2002, bajo Presidencia española, fue crucial para relanzar el Proceso de Barcelona, tras el estancamiento en que se hallaba en los

meses anteriores (Gillespie, 2003). En efecto, en dicha Conferencia se acordó un Plan de Acción que incluía la creación de una Fundación Euro-mediterránea para el Diálogo de las Culturas, la creación de una Asamblea Parlamentaria Euromediterránea y la asunción de un mayor compromiso por parte del BEI en la financiación de los proyectos euromediterráneos. Fruto de ello, en la VI Conferencia Ministerial Euromediterránea, celebrada en Nápoles en diciembre de 2003, se aprobó ya la puesta en marcha de la Fundación Anna Lindh para el Diálogo entre las Culturas y de la Asamblea de Parlamentarios Euromediterráneos.

Valencia 2002 fue, pues, un segundo hito importante en el papel ejercido por España en la configuración actual de la política euromediterránea. Y el tercer gran hito fue de nuevo Barcelona, en noviembre de 2006, con motivo de la celebración del décimo aniversario del lanzamiento de la Asociación Euromediterránea. En dicho semestre el Reino Unido era el país que ostentaba la presidencia de la Unión, pero se aceptó que de manera extraordinaria se realizase una Conferencia Euromediterránea al más alto nivel en Barcelona, con el fin de dar una mayor impulso al proyecto, incorporando los cambios producidos en los últimos años.

A este respecto, uno de los cambios más importantes ha sido la ampliación de la UE hacia el Este en mayo de 2004, pasando de 15 a 25 Estados miembros (y a 27 desde 2007). Entre los nuevos Estados miembros figuran Malta y Chipre (que en 1995 aparecían entre los PTM), y en estos momentos otro país como Turquía (entonces también entre los PTM) se halla en un período (presumiblemente largo) de negociaciones de adhesión. Hoy el proceso de Barcelona concierne, por tanto, a los 9 PTM siguientes: Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, la Autoridad Palestina, Jordania, Líbano y Siria. Por su parte, Libia todavía es un mero observador de la Asociación Euromediterránea.

En ese contexto de cambio, el 12 de mayo de 2004, pocos días después de realizarse la histórica ampliación de la UE hacia el este, la Comisión presentó un documento estratégico para fortalecer los vínculos de la Unión con los países vecinos de la Europa oriental y del Mediterráneo meridional (Commission of the EC, 2004). Dicho documento define el contenido de una Política Europea de Vecindad cuya meta es lograr que la reciente ampliación de la UE, lejos de establecer nuevas líneas divisorias entre ésta y los países vecinos, sea capaz de extender también sus beneficios sobre estos últimos, propiciando su desarrollo económico y su prosperidad.

La Política Europea de Vecindad pretende reforzar la estrategia de la Asociación Euromediterránea y hacer frente al temor que sienten los PTM a sufrir un impacto negativo tras la reciente ampliación de la UE (Jordán, 2004). Todo esto se tuvo en cuenta en la Conferencia Euromediterránea celebrada en Barcelona en noviembre de 2005. Por su parte, España acudió a dicha Conferencia tras haberse producido un cambio de gobierno en el país como resultado de las elecciones generales de marzo de 2004, sucediendo el gobierno socialista presidido por J. L. Rodríguez Zapatero al gobierno popular presidido por J. M. Aznar. Esto es relevante, porque el cambio de gobierno comportó también un sensible cambio en las prioridades de la política exterior española.

En efecto, en la segunda etapa de gobierno del presidente Aznar (entre los años 2000 y 2004) se dieron dos hechos importantes: por un lado, la acción exterior española basculó más hacia Estados Unidos; por otro lado, las relaciones de España con Marruecos experimentaron una patente crisis (Cembrero, 2006; Gillespie, 2006). Por el contrario, en la etapa actual, el gobierno del presidente Zapatero ha centrado en mayor medida su acción exterior en la propia UE y ha recuperado un buen tono en las relaciones entre España y Marruecos. En ese sentido, Zapatero designó como ministro de Asuntos Exteriores a Miguel Ángel Moratinos, que gozaba de gran prestigio en el área mediterránea tras haber ocupado distintos cargos diplomáticos españoles en la misma (entre ellos el de subdirector del Magreb) y haber sido emisario europeo en Oriente Próximo. A la postre, de nuevo se ha querido impulsar la acción exterior española hacia Marruecos y el conjunto del Mediterráneo, de manera bilateral y en el marco de la política euromediterránea.

En palabras del actual ministro español de Asuntos Exteriores,

la convocatoria de la Cumbre Euromediterránea de Barcelona puso de relieve la necesidad de estrechar el partenariado mediterráneo, ampliar sus objetivos y estimular la dinámica del Proceso de Barcelona. España impulsa esa dinámica porque, desde el gobierno, estamos convencidos de que permite la apertura de espacios para la paz, el diálogo y la cooperación, valores que orientan la acción exterior española y colaboran en la construcción de las condiciones mínimas necesarias para el respeto a los derechos humanos, alcanzar soluciones de paz en Oriente Medio o gestionar adecuadamente, entre los países emisores y receptores, los flujos migratorios y la crisis energética (Moratinos, 2006).

En definitiva, con todos estos elementos en consideración, la Conferencia Euromediterránea celebrada en Barcelona en noviembre de 2005 alcanzó finalmente algunos acuerdos muy significativos. Los medios de comunicación destacaron especialmente la aprobación de un Código de Conducta Antiterrorista, pero quizá lo más interesante fue la adopción de un Plan de Acción hasta 2010 que incluye objetivos y medidas en los siguientes ámbitos: política migratoria, comercio agrario, cooperación financiera, programas educativos y promoción de la democracia.

En materia de flujos migratorios, hubo una valoración positiva de la inmigración legal y se expresó la voluntad de promoverla y ordenarla, potenciando aquellos aspectos que refuerzan el vínculo entre los flujos migratorios y el desarrollo (como la canalización eficiente de las remesas). Por el contrario, se subrayó el objetivo de reducir la inmigración ilegal y de combatir las mafias que operan en este campo. Asimismo, se estableció el compromiso de celebrar una Conferencia Euromediterránea sobre migraciones.

En segundo lugar se recalcó la meta de avanzar en la progresiva liberalización del comercio de productos agrarios (con una consideración especial hacia los productos «sensibles») en el proceso de creación del área de libre comercio euromediterránea. En tercer lugar se manifestó el compromiso de constituir un Banco Euromediterráneo de Inversiones (como filial del BEI) y aumentar la cooperación financiera con los PTM. Finalmente, se destacó el deseo de centrar dicha cooperación en mayor medida en el campo de la educación y la formación, y de promover la democracia y la cooperación ciudadana.

Barcelona 2005 ha conseguido, así, aportar un nuevo impulso a la política euromediterránea, fijándose un calendario que permitirá analizar los progresos y los incumplimientos que se produzcan en el Plan de Acción establecido. Al mismo tiempo también se han definido mejor las responsabilidades compartidas en el proyecto de Asociación Euromediterránea.

Sin duda aún queda mucho por hacer al respecto. Hasta el momento la repercusión de la estrategia de la Asociación Euromediterránea en relación con el crucial objetivo de propiciar el desarrollo económico de los PTM y de crear una zona de prosperidad compartida ha sido muy limitada. En conjunto, la tasa media de crecimiento anual de los PTM fue mayor en el septenio posterior a 1996 (algo más de un 3% en términos reales) que en el septenio anterior (en que no se alcanzó el 3%), como

consecuencia de un mayor dinamismo en las exportaciones y en la inversión interna. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para compensar el crecimiento de la población, ni para frenar el aumento de las tasas de desempleo, ni tampoco para aliviar los niveles de pobreza (European Commission, 2003 y 2005). En consecuencia, todavía es muy importante la brecha de desarrollo abierta entre las dos riberas del Mediterráneo (véase el cuadro 1) y se han producido más flujos migratorios del sur hacia el norte.

CUADRO 1  
*Nivel socioeconómico de España y los PTM (2004)*

	Población (millones)	Renta per cápita (dólares)	Renta per cápita en PPA (dólares)	Índice de Desarrollo Humano (2003)
España	41,3	21.210	25.070	0,928
Marruecos	30,6	1.520	4.100	0,631
Argelia	32,4	2.280	6.260	0,722
Túnez	10,0	2.630	7.310	0,753
Libia	5,7	4.450	—	0,799
Egipto	68,7	1.310	4.120	0,659
Israel	6,8	17.380	23.510	0,915
Palestina	3,4	1.120	—	—
Jordania	5,4	2.140	4.640	0,753
Líbano	4,6	4.980	5.380	0,759
Siria	17,8	1.190	3.550	0,721
Turquía	71,7	3.750	7.680	0,750

Nota: el IDH combina tres indicadores relativos a la esperanza de vida, la educación y la renta per cápita, y se mueve entre los valores de 1 (máximo) y 0 (mínimo).

FUENTE: Banco Mundial y PNUD.

## El comercio y la cuestión agraria

El establecimiento de la prevista área de libre comercio entre la UE y cada uno de los PTM se lleva a cabo mediante la progresiva desaparición de los aranceles y las barreras cuantitativas para los productos industriales, mientras que para los productos agrícolas hay unas concesiones co-

merciales recíprocas que tienden a ampliarse en sucesivas negociaciones. Todo ello ha incidido favorablemente en la evolución de los intercambios comerciales entre la UE y los PTM. En efecto, éstos han aumentado en términos absolutos en los últimos años (European Commission, 2005), aunque no tanto en términos relativos: la cuota del conjunto de los PTM en las importaciones y las exportaciones comunitarias se ha modificado muy poco en los últimos diez años, y actualmente es del orden del 7% para las importaciones y del 10% para las exportaciones (Bataller y Jordán, 2005).

¿Qué importancia tienen para España sus intercambios comerciales con los PTM y cómo han evolucionado éstos en el marco de la Asociación Euromediterránea? En conjunto, los PTM desempeñan un importante papel como destino de las exportaciones españolas. En 2004 un 5,4% de las mismas se dirigía a países (véase el cuadro 2), lo que comportaba cierto incremento respecto al año anterior y a los precedentes. En cuanto a las importaciones españolas procedentes de los PTM, éstas han mostrado también un importante aumento en los últimos años y en 2004 representaban un 5,3% del total (véase el cuadro 3 de la página siguiente).

CUADRO 2  
*Importancia de los PTM como destino de las exportaciones españolas  
(% sobre el total)*

<i>Ranking (2004)</i>	2003	2004
9 Turquía	1,26	1,83
11 Marruecos	1,37	1,47
27 Egipto	0,26	0,51
28 Argelia	0,55	0,51
33 Túnez	0,38	0,38
34 Israel	0,42	0,36
63 Líbano	0,14	0,10
70 Siria	0,09	0,08
71 Libia	0,09	0,08
74 Jordania	0,08	0,08
Total PTM	4,64	5,40



CUADRO 3  
*Importancia de los PTM como origen de las importaciones españolas  
 (% sobre el total)*

<i>Ranking (2004)</i>	2003	2004
13 Argelia	1,52	1,39
17 Turquía	0,97	1,19
21 Libia	0,98	0,93
22 Marruecos	0,87	0,92
42 Israel	0,29	0,27
48 Túnez	0,19	0,24
51 Egipto	0,17	0,20
60 Siria	0,06	0,14
125 Jordania	0,01	0,01
129 Líbano	0,01	0,01
Total PTM	5,07	5,30

FUENTE: Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

Marruecos, el país más cercano, es un importante socio comercial para España. En 2004, dicho país ocupaba el 11.º puesto en el *ranking* de los países clientes de España y el 22.º puesto en el de sus países proveedores. A Marruecos se destinan cerca de un 1,5% de las exportaciones españolas y del mismo proceden casi un 1% de las importaciones españolas; ambos porcentajes han aumentado en los últimos años y tienden a seguir haciéndolo. La composición de los intercambios bilaterales refleja el distinto nivel de desarrollo entre ambos países: España exporta a Marruecos una gran variedad de productos, destacando la maquinaria eléctrica y mecánica, los tejidos de algodón y las fibras sintéticas, los combustibles, los coches y los vehículos industriales; mientras tanto, España importa de Marruecos productos agrícolas, pesqueros y derivados de la minería (fosfatos), además de prendas de vestir (como consecuencia de cierta deslocalización del sector textil en dicho país) y aparatos y material eléctrico.

Junto a Marruecos, tienen también una notable importancia comercial para España los otros dos países próximos del Magreb: Argelia (que destaca como proveedor de productos energéticos) y Túnez. Los tres países juntos representan en torno al 2,5% de las exportaciones y las importaciones españolas. En la aplicación de los Acuerdos de Asociación Euro-

mediterráneos, la UE se ha abierto más rápidamente a las importaciones de dichos países que a la inversa. De hecho, el desarme arancelario para las importaciones manufactureras de la UE comenzó en Túnez en 1998 y en Marruecos en 2000, mientras que aún se halla pendiente en Argelia. Un Magreb integrado y estable estimularía el comercio de España con el área, del mismo modo que lo haría la construcción de un túnel ferroviario bajo el Estrecho de Gibraltar. Por otra parte, el Magreb es muy importante para España y Europa desde una perspectiva geoenergética (Mañé, 2006).

En el otro extremo del Mediterráneo, Turquía ya se ha constituido en el primer socio comercial de España en la región, ocupando el 9.º lugar en el *ranking* de países clientes y el 17.º en el de países proveedores. Al mismo se destina el 1,8% de las exportaciones españolas y del mismo procede el 1,2% de las importaciones. La evolución de las relaciones comerciales de España con Turquía ha sido muy rápida (al amparo del acuerdo de unión aduanera que entró en vigor entre la UE y Turquía en 1996), y cabe esperar que se intensifiquen aún más dichas relaciones conforme avancen las negociaciones de adhesión turcas con la UE. Por otra parte, al margen de Turquía, otros dos importantes socios comerciales de España en el Mediterráneo oriental son Egipto e Israel: al primero se dirige en torno a un 0,5% de las exportaciones españolas y al segundo cerca de un 0,4%, mientras que del primero procede un 0,2% de las importaciones españolas y del segundo casi un 0,3%.

Hay, por tanto, unas crecientes relaciones comerciales entre España y los PTM que denotan muchos intereses comunes. Sin embargo, en otro sentido a menudo se presenta el sector agrario como un ámbito donde aparecen muchos intereses en conflicto. ¿Cuál es la magnitud real de dicho conflicto y cómo se puede gestionar de manera conveniente para los intereses generales de ambas partes?

En efecto, la agricultura, y en especial el sector de frutas y hortalizas, ha sido y continúa siendo uno de los ámbitos más conflictivos en la relación de la UE con los PTM (Jordán, 2001). Hay cierta confrontación entre las aspiraciones que tienen dichos países acerca de que sus exportaciones puedan aumentar (e impulsar su crecimiento económico) y el temor que sienten los agricultores españoles de que una mayor competencia internacional amenace su propia supervivencia. Se exige, en consecuencia, una reflexión sobre los retos y las oportunidades que presenta la posibilidad de avanzar en la liberalización del comercio agrario en el

marco de los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos (García y Jordán, 2006).

Las exportaciones agrarias de los PTM han recibido desde hace décadas un trato de favor en el contexto de la Política Mediterránea de la UE, aunque siempre con notables restricciones. Así, en los años setenta la UE otorgó ciertas ventajas arancelarias a los productos agrícolas procedentes de los PTM, pero constreñidas en muchos casos a determinados calendarios, contingentes y precios de importación mínimos. Tras la adhesión de España a la UE, ésta asumió el compromiso de mantener las corrientes tradicionales de exportación agraria de los PTM a los mercados comunitarios, cuantificándose éstas para los diferentes productos (cítricos, tomates, patatas tempranas, aceite de oliva, vino, etc.).

Para alcanzar dicho objetivo se eliminaron gradualmente los derechos arancelarios y se redujeron los precios de entrada mínimos aplicables a esas «cantidades tradicionales». Posteriormente, la UE fue mejorando el acceso al mercado comunitario de las exportaciones procedentes de los PTM mediante el aumento de la cuantía de los contingentes agrícolas liberalizados. Y ahora, un gran reto del Proceso de Barcelona es incorporar la liberalización agrícola a los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos.

¿Hasta qué punto las concesiones comerciales otorgadas hasta el momento por la UE a las importaciones de frutas y hortalizas procedentes de los PTM han comportado una desestabilización de los mercados comunitarios de tales productos y han afectado negativamente a los intereses de los agricultores españoles? La experiencia de los últimos veinticinco años indica que las preferencias comerciales no se han traducido en un gran impulso de la dinámica exportadora de los PTM, sino que han contribuido esencialmente al mantenimiento de los flujos comerciales tradicionales de estos países a la UE.

Los datos de producción y exportación de cítricos en el conjunto de la cuenca mediterránea ilustran esta evolución. En el transcurso de las dos últimas décadas, España ha aumentado enormemente su capacidad productiva de cítricos. En el mismo período se ha incrementado también la producción de cítricos en algunos PTM (como Egipto y Marruecos), pero en mucha menor medida que en España. En cuanto a las exportaciones cítricas, se ha dado un gran crecimiento de las españolas, mientras aumentaban ligeramente las egipcias y se hallaban prácticamente estancadas las marroquíes. Estas últimas no han superado en ningún momento los contingentes de exportación liberalizados. En 1986, España represen-

taba el 49% del volumen total de cítricos exportado por los países de la cuenca mediterránea, y en 1993 este porcentaje superó ya el 56%, porcentaje que aún se ha elevado un poco más en la primera mitad de la década actual. En cuanto al resto de las frutas y hortalizas, es cierto que las exportaciones marroquíes de tomates y patatas han tendido a superar en numerosas ocasiones los contingentes liberalizados, pero las exportaciones españolas han seguido aumentando al mismo tiempo.

Una apertura comercial recíproca tenderá a comportar un incremento de los flujos comerciales en ambos sentidos, norte-sur y sur-norte, y a generar también nuevas oportunidades para los actores de las dos riberas del Mediterráneo. Sin duda dicha apertura implicará igualmente unos determinados costes sociales por los ajustes requeridos en los sectores y los territorios menos competitivos, tanto en el norte como en el sur del Mediterráneo. En consecuencia, conviene modular el proceso de apertura y aplicar unas políticas de acompañamiento que atenúen dichos costes sociales.

Más allá de la agricultura, hay otras actividades económicas en donde también aparecen determinados aspectos competitivos, pero en donde, al mismo tiempo, cabe considerar muchas posibilidades e intereses compartidos. Esto es normal en países cercanos que tienen unas dotaciones relativamente similares de ciertos recursos. Así, el cuadro 4 ofrece una visión comparada de la importancia de España y los PTM en el turismo mundial. Según se observa en el mismo, España mantiene consolidada una segunda posición en el *ranking* mundial, tanto por el número de turistas que recibe como por los ingresos generados por los mismos; a una determinada distancia le sigue Turquía, y a una distancia algo mayor aparecen Egipto, Marruecos, Túnez e Israel. Pero, al mismo tiempo, los visitantes españoles a Marruecos son cada vez más numerosos (fueron unos 370.000 en 2005, y unos 200.000 en 2002), y el potencial turístico de Marruecos también se traduce en importantes inversiones de destacadas empresas españolas del sector (entre ellas Fadesa, Riu, Iberostar, Barceló y Air Europa).

## La inversión y la cooperación financiera

Junto a los poco espectaculares efectos comerciales producidos hasta ahora por la Asociación Euromediterránea, conviene añadir que los PTM

CUADRO 4

*Importancia turística de España y los PTM (2003) (% sobre el total mundial)*

<i>Ranking por ingresos</i>		<i>Ranking por número de turistas</i>	
2 España	7,98	2 España	7,56
9 Turquía	2,52	13 Turquía	1,92
27 Egipto	0,88	23 Egipto	0,83
38 Marruecos	0,62	26 Túnez	0,74
46 Israel	0,39	29 Marruecos	0,66
52 Túnez	0,30	45 Jordania	0,23
55 Siria	0,27	55 Israel	0,15
		56 Líbano	0,15

FUENTE: Organización Mundial del Turismo (OMT).

tampoco han tenido demasiado éxito en atraer inversión extranjera directa (IED) procedente de los países europeos. Esto contrasta con el fuerte flujo de IED que han atraído los nuevos Estados miembros de la UE en su proceso de preadhesión (Jordán y Bataller, 2003). Los datos parecen revelar cierta mejora en los últimos años (cuadro 5), especialmente en los países del Magreb (sin considerar aquí el caso de Israel). Aun así, los países del sur del Mediterráneo continúan siendo una región marginal desde el punto de vista de los intereses de los inversores en el extranjero. En efecto, a pesar del reciente aumento en su ponderación mundial, el norte de África se encuentra muy por debajo, en cuanto a la recepción de IED, de los países de Europa central y oriental, de América Latina y sobre todo del Sureste asiático (donde destaca poderosamente China).

España, individualmente, sigue absorbiendo aproximadamente cinco veces más IED que el total del norte de África. Pese a los cambios en la coyuntura económica y financiera mundial, España continúa siendo un país de elevada atracción para la IED, si bien al mismo tiempo crece de manera muy apreciable la inversión española en el exterior. De hecho, durante el año 2004 la entrada de capital extranjero en España para la compra de empresas o inversión en nuevas producciones sufrió un pronunciado descenso respecto a 2003 (pasando de 22.705 millones de euros a 7.928), mientras que las salidas de capital español para invertir en el exterior aumentaron notablemente (pasando de 20.709 millones de euros a 33.806).

CUADRO 5

*Flujos netos de IED en los PTM (promedios anuales en millones de dólares)*

	1992-1995	1996-1999	2000-2002	2003
Marruecos	521	655	1.096	2.279
Argelia	8	385	911	634
Túnez	546	438	687	584
Egipto	702	1.377	797	237
Israel	746	1.916	3.012	3.745
Jordania	6	211	88	379
Líbano	13	170	268	358
Siria	120	129	233	150

FUENTE: UNCTAD y Banco Mundial.

¿Qué importancia adquiere la IED española en los PTM? Las estadísticas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de España muestran que los PTM se han mantenido en porcentajes iguales o inferiores al 1% del total de la IED española en el transcurso de la última década, aunque en términos absolutos se observa una tendencia creciente. Los PTM receptores de la IED española son los que aparecen en el cuadro 6, donde puede observarse que sólo Marruecos y Turquía, además de Egipto en 2003, presentan cifras de alguna significación. Las mayores inversiones españolas en Marruecos se produjeron en 1999 (cuando un consorcio encabezado por Telefónica obtuvo la segunda licencia de móviles) y en 2003 (cuando la francoespañola Altadis compró la Régie Marocaine des Tabacs). En los últimos años, España suele ocupar la segunda posición (detrás de Francia) en la IED realizada en Marruecos.

Es evidente, pues, que el peso de los PTM en el total de la inversión extranjera directa española es muy reducido y volátil, si bien se está produciendo un aumento sensible en los últimos años. Los sectores económicos en los que se concentra el grueso de la IED de España en la región son los de telecomunicaciones, productos alimenticios y bebidas, producción y distribución de energía eléctrica y gas, fabricación de productos minerales no metálicos e industria del tabaco. Recientemente se añadió a estos sectores la inversión en actividades de saneamiento público, centrada en la acometida y saneamiento de aguas.

CUADRO 6  
*Inversiones españolas en los PTM (millones de euros)*

	2001	2002	2003
Marruecos	28,86	93,98	1.540,84
Argelia	0,25	0,12	—
Túnez	3,93	4,15	0,15
Libia	—	4,50	4,54
Egipto	6,61	0,71	213,53
Israel	8,06	—	5,71
Autoridad Palestina	—	—	—
Jordania	—	—	—
Líbano	—	—	—
Siria	—	—	—
Turquía	27,54	52,84	15,67

FUENTE: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

¿A qué cabe atribuir la escasa atracción de los PTM en materia de IED? A mi modo de ver, uno de los elementos clave ha sido el lento avance que han experimentado tales países en su proceso de modernización institucional (política y económica), la cual no ha sido estimulada suficientemente hasta ahora por la política euromediterránea. Ha habido, sin duda, cierto progreso en el fortalecimiento del marco legal, en la liberalización de los intercambios exteriores y en la aplicación de unas políticas macroeconómicas más estables en los PTM. Sin embargo, la actividad económica sigue constreñida en dichos países por un inadecuado sistema fiscal, por un marco legal aún débil y por un excesivo e inapropiado intervencionismo de la Administración Pública (European Commission, 2005). La burocracia y la corrupción impiden una mayor atracción de la IED hacia los PTM (sobre todo para las pequeñas y medianas empresas), y la percepción de la corrupción es un indicador del lento avance de las reformas en tales países (véase el cuadro 7).

Sin duda, los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos no han tenido suficiente capacidad de influencia para promover las adecuadas reformas institucionales por parte de los PTM. En ese sentido cabe decir que el programa MEDA de cooperación financiera de la UE con tales países ha tenido una importancia moderada. Así, durante el período 1995-

CUADRO 7  
*Percepción de la corrupción (2004)*

	<i>Ranking</i>	<i>Índice</i>
España	23	7,1
Israel	26	6,4
Jordania	37	5,3
Túnez	40	5,0
Siria	73	3,4
Egipto	78	3,2
Marruecos	80	3,2
Turquía	81	3,2
Argelia	97	2,7
Líbano	98	2,7
Libia	110	2,5
Palestina	111	2,5

Nota: el país que se percibe como menos corrupto en el mundo (el n.º 1 en el *ranking*) es Finlandia, con un índice de 9,7, y el percibido como más corrupto (el último en el *ranking*) es Haití, con un índice de 1,5. FUENTE: Transparency International.

1999 este programa alcanzó una financiación de 3.450 millones de euros (poco más de la mitad que el programa PHARE), y en el período 2000-2006 el mismo ha contado con un presupuesto de 5.350 millones de euros (que supone cerca de la cuarta parte del total de la asistencia financiera para la preadhesión). Además, dicho programa tuvo un funcionamiento muy poco eficaz en el período 1995-1999, si bien mejoró su grado de realización a partir de 2000, acompañado por la actividad crediticia del BEI, que también ha mejorado sustancialmente su operativa en los últimos años (Roselló, 2004).

Con el fin de superar las insuficiencias referidas, la Política Europea de Vecindad pone ahora una mayor atención en las reformas institucionales (políticas y económicas) que resulta imprescindible que acometan los PTM para poder avanzar en su proceso de desarrollo. Dicha política ofrece una relación privilegiada a los PTM, en el sentido de lograr una participación real de los mismos en la UE ampliada. Tal relación se establecerá sobre la base de un compromiso en torno a unos valores comunes: el estado de Derecho, la buena gobernanza, el respeto a los derechos humanos, el fomento de unas buenas relaciones de vecindad y los principios de



una economía de mercado y un desarrollo sostenible. El grado de avance en esa relación especial entre la UE y cada uno de los PTM dependerá de en qué medida tales valores sean efectivamente compartidos.

El método propuesto por la UE para cumplir los objetivos de la Política Europea de Vecindad consiste en definir, junto con cada uno de los PTM, un conjunto de prioridades cuyo cumplimiento les permitirá aproximarse a la UE. Esas prioridades se han incorporado a unos planes de acción, acordados entre ambas partes, que abarcan los siguientes ámbitos:

- 1) El diálogo político y de seguridad, que incluye la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, así como los medios para resolver los conflictos regionales.
- 2) Una política de desarrollo económico y social, que ofrece a los PTM la perspectiva de participar en el mercado interior de la UE (a partir de la aproximación de la legislación y la reglamentación), así como en varios programas comunitarios (como educación y formación, investigación e innovación) y una mayor interconexión con la UE (en sectores como la energía, el transporte, el medio ambiente y la sociedad de la información).
- 3) La cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos interiores (que incluye la gestión de fronteras, la migración y la lucha contra el terrorismo, el tráfico de seres humanos, estupefacientes y armas, así como la lucha contra la delincuencia organizada, el blanqueo de dinero y los delitos económicos y financieros).

Los planes de acción son diferenciados, reflejando la situación específica de cada país y su relación con la UE (sus necesidades, sus capacidades e intereses comunes). El progreso en el cumplimiento de las prioridades establecidas será controlado por ambas partes a partir de los informes elaborados periódicamente por la Comisión. El avance al respecto determinará si se pasa a una próxima fase en que se podrían establecer unos Acuerdos Europeos de Vecindad (que materializarían el carácter privilegiado de la nueva relación) en sustitución, caso a caso, de los actuales Acuerdos de Asociación Euromediterráneos.

La ayuda financiera de la UE a cada uno de los PTM tendrá como punto de referencia los planes de acción establecidos. A su vez, a partir de 2007 el programa MEDA será sustituido por un nuevo instrumento fi-

nanciero, el Instrumento de Vecindad y Partenariado, que se incluye en las Perspectivas Financieras 2007-2013 de la UE (las cuales aumentan la dotación para la cooperación al desarrollo con los PTM). La Política Europea de Vecindad concede también gran importancia a los programas de cooperación regional y subregional. Asimismo, dicha política anima a los PTM a aprovechar todas las ventajas de la Asociación Euromediterránea respecto al fomento de las infraestructuras (interconexiones y redes, sobre todo energéticas) y el desarrollo de nuevas formas de cooperación entre países vecinos en el Mediterráneo.

En definitiva, la Política Europea de Vecindad refuerza la actual estrategia de Asociación Euromediterránea. Dicha política atiende a la situación específica de cada país y a su avance en el cumplimiento de determinados objetivos de reforma. Existe el propósito de aumentar el grado de integración entre la UE y cada uno de los PTM, hasta hacerles partícipes del mercado único (esto es, del libre movimiento de bienes, servicios, personas y capitales) en tanto los mismos aproximen su marco normativo al de la Unión. Tal política incrementa la cooperación financiera a los PTM y les ofrece la posibilidad de participar en programas y políticas clave de la UE, siempre para apoyar las reformas institucionales de dichos países y propiciar su desarrollo económico.

Para complementar la acción comunitaria, la ayuda bilateral de España al desarrollo se orienta cada vez más hacia el Magreb, donde Marruecos figura como un país preferente en el Plan Director de la Cooperación Española para el período 2005-2008.

## Conclusiones

Las relaciones con los PTM, y en especial con el Magreb, constituyen un tema de gran interés para España. Consciente de ello, desde su entrada en la UE, la Administración española ha desempeñado un importante papel en la configuración de la política euromediterránea (tres especiales hitos en ese sentido han sido Barcelona 1995, Valencia 2002 y Barcelona 2005). En esencia, un Mediterráneo más integrado y estable dinamizaría el desarrollo económico de España y del conjunto de la región.

Para incidir de manera eficaz en la política euromediterránea, España ha integrado sus intereses específicos en el marco más amplio de las

aspiraciones comunitarias y, con ese fin, ha conjugado su actuación con la de otros países de la Unión. Al mismo tiempo, la política euromediterránea ha incidido en el propio sistema institucional español y en las relaciones bilaterales de España con los diferentes PTM.

A la hora de evaluar los cambios que se han producido en los últimos veinte años en el ámbito de la política mediterránea, destaca la puesta en marcha de la Asociación Euromediterránea. Ahora bien, aunque hasta el momento dicha estrategia ha logrado algunos resultados positivos, en conjunto se halla lejos de alcanzar los objetivos que la inspiraron. Uno de los elementos clave de su limitado éxito ha sido el lento avance de los PTM en su proceso de modernización sociopolítica, para lo cual tampoco ha obtenido un apoyo financiero suficiente por parte de la UE. En cuanto a las perspectivas de futuro, la Política Europea de Vecindad pretende aportar ahora el impulso necesario para que dichos países realicen las reformas institucionales necesarias y puedan avanzar en su proceso de desarrollo.

España, por su condición meridional y mediterránea, es uno de los países europeos que mayor interés pueden tener en el éxito de la estrategia euromediterránea, tanto desde el punto de vista geoestratégico como desde el económico. El progreso de la ribera sur del Mediterráneo puede apoyar el propio desarrollo de España y convertirle en un país menos periférico en el contexto de una UE ampliada. De hecho se ha producido un avance notable en las relaciones económicas de España con los países de la región y éstas pueden intensificarse aún más si mejora la situación socioeconómica de dichos países.

El proceso de creación de un área de libre comercio euromediterránea es lógico que incorpore también una liberalización de los intercambios agrícolas. Si hoy España y los otros países europeos tienen una ventaja comparativa en numerosos sectores industriales y en la propia agricultura continental, Marruecos y los otros PTM la tienen en algunos productos hortofrutícolas. Ahora bien, se ha de compensar adecuadamente a los colectivos sociales que resulten afectados por el proceso de liberalización comercial agraria (tanto en el norte como en el sur) y apoyar el ajuste estructural del sector hortofrutícola.

En la Cumbre Euromediterránea celebrada en Barcelona en noviembre de 2005, para conmemorar el décimo aniversario del lanzamiento de la estrategia de asociación entre las dos riberas del *Mare Nostrum*, hubo acuerdos importantes, destacando entre ellos el establecimiento de un

plan de acción para los próximos cinco años. Dicho plan incluye medidas interesantes en los ámbitos de la política migratoria, el comercio agrario, la cooperación financiera, los programas educativos y la promoción de la democracia. Ahora hace falta que esas medidas se apliquen de manera adecuada, y que cada parte asuma la responsabilidad que le corresponde en el proyecto de Asociación Euromediterránea.

## Bibliografía

- Bataller, F. y J. M. Jordán (1995), «El Mediterráneo sur y oriental y la Unión Europea: las relaciones comerciales y su entorno estratégico», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, n.º 744-745, pp. 111-138.
- y — (1997), «España y su acción mediterránea: ¿abogado o competidor?», *Información Comercial Española*, n.º 759, pp. 137-152.
- y — (2000): «El Área Euromediterránea: esperanzas, logros y frustraciones del Proceso de Barcelona», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, n.º 788, pp. 161-177.
- y — (2005), «La dimensión exterior de la Unión Europea», en J. M. Jordán Galduf, coord., *Economía de la Unión Europea*, Thomson-Cívitas, Madrid.
- Cembrero, I. (2006), *Vecinos alejados. Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*, Galaxia Gutemberg, Madrid.
- Commission of the EC (2004), «European Neighbourhood Policy. Strategy Paper», COM (2004) 373 final, 12 de mayo.
- European Commission (2003), «Economic Review of EU Mediterranean Partners», *European Economy*, n.º 2, enero.
- (2005), «10 Years of Barcelona process: taking stock of economic progress in EU Mediterranean partners», *European Economy*, n.º 17, abril.
- Feliu, L. y M. Salomón (2000), «La dimensión sur de la UE: políticas para el Mediterráneo», en E. Barbé, coord., *Política exterior española*, Ariel, Barcelona.
- García Álvarez-Coque, J. M. y J. M. Jordán Galduf, eds. (2006), *La agricultura y la Asociación Euromediterránea: retos y oportunidades*, IEM, Barcelona.
- Gillespie, R. (1995), «España y el Magreb: una vía posible de política regional», en R. Gillespie, F. Rodrigo y J. Store, eds., *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Alianza, Madrid.
- (2000), *Spain and the Mediterranean: Developing a European Policy towards the South*, Macmillan, Houndmills.
- (2003), «The Valencia Conference: Reinvigorating the Barcelona Process», *Quaderns de la Mediterrània*, n.º 4, IEM, pp. 95-101.

- (2006), «This Stupid Little Island: A Neighbourhood Confrontation in the Western Mediterranean», *International Politics*, n.º 43, pp. 110-132.
- Jordán Galduf, J. M. (1989), *España frente a los Terceros Países Mediterráneos*, Generalitat Valenciana, Conselleria d'Agricultura i Pesca, Valencia.
- (2001), *La agricultura y los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos*, Documentos CIDOB, n.º 1, Diálogos Mediterráneos, Barcelona.
  - (2004), «La Política Europea de Vecindad y el desarrollo económico de Marruecos», *Información Comercial Española*, n.º 819, pp. 179-190.
- Jordán, J. M. y F. Bataller (2003), «La (falsa) dicotomía entre la ampliación al Este de la Unión Europea y la asociación con el Mediterráneo», *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, n.º 8, pp. 27-46.
- Jordán, J. M. y M. T. Fernández (2005), «Cincuenta años de cooperación euromediterránea y diez años de asociación», en J. R. Cuadrado y M. T. Fernández, coords., *El área de libre comercio euromediterránea*, Marcial Pons, Madrid.
- Mañé, A. (2006), «El Magreb desde una perspectiva geo-energética», *Afkar/Ideas*, n.º 9, pp. 83-86.
- Morán, F. (1980), *Una política exterior para España*, Planeta, Barcelona.
- Moratinos, M. Á. (2006), «Dos años de gobierno socialista. Del compromiso electoral a la España del Mundo global», *El País*, 29 de abril, p. 28.
- Pujol, J. (1996), «Los retos mediterráneos», en Forum Civil Euromed *Hacia un nuevo escenario de asociación euromediterránea*, Institut Català de la Mediterrànea, Barcelona.
- Roselló, J. (2004), «La implementación de los nuevos instrumentos financieros en el Partenariado Euromediterráneo», *Anuario del Mediterráneo*, IEM, Barcelona, pp. 89-91.
- Valenzuela, J. y R. Masegosa (1996), *La última frontera. Marruecos, el vecino inquietante*, Ediciones Temas de hoy, Madrid.
- Yáñez-Barnuevo, J. A. y A. Viñas (1995), «Diez años de política exterior del gobierno socialista», en A. Guerra y J. F. Tezanos, eds., *La década del cambio*, Sistema, Madrid.



---

## Conclusiones

*Gemma Mateo González*

Las diversas contribuciones a este libro invitan a reflexionar de cara a formular un balance de lo que España ha aportado a la construcción europea y de los cambios que ésta ha comportado para España en los veinte años transcurridos desde su adhesión en términos de europeización. Un elemento coincidente con todos los estados que se han ido uniendo al proyecto europeo a partir de 1973 es que la adaptación española empezó antes de su entrada formal en las Comunidades Europeas como consecuencia de la necesidad de incorporar el acervo comunitario. Sin embargo, el rendimiento europeo de España reviste unas características propias, de orden cultural, político y socioeconómico. La mitificación de Europa en el imaginario colectivo, tras cuarenta años de dictadura y aislamiento, el progresivo aprendizaje del juego democrático y de la descentralización política, la cultura administrativa o el atraso económico en relación con la media comunitaria son factores que impregnan inicialmente el comportamiento de España.

En la introducción hemos visto que la europeización puede considerarse como un proceso de doble sentido. Por un lado, los Estados miembros tratan de organizarse para influir en las decisiones que se adoptan en Bruselas, exportando sus intereses, preferencias y experiencias, tanto en el plano institucional como en el de las políticas públicas. Por el otro, éstos reciben los impactos de la gobernanza europea en términos de legislación, políticas e instrumentos, pero también de ideas, conceptos y procedimientos que requieren una adaptación interna, a veces suave, a menudo dolorosa, en función de los intereses afectados. En este juego, no hay duda de que los efectos internos del proceso de europeización han superado con creces las capacidades de ejercer una influencia significativa en

el ámbito europeo. No obstante, la integración europea no es un juego de suma cero, en el que los actores ganan a un nivel lo que pierden en el otro, sino de suma positiva, sobre todo si se saben aprovechar las nuevas oportunidades.

Para España, el esfuerzo de adaptación a la europeización arroja un saldo positivo. En términos financieros, ha sido el país más beneficiado por la política de cohesión entre 1986 y 2006 y uno de los que más se ha aprovechado del presupuesto de la Política Agrícola Común (PAC). La modernización socioeconómica del país sería imposible de explicar sin su pertenencia a la UE, pero tampoco sin la eficacia interna a la hora de utilizar los fondos comunitarios. Del mismo modo, la mejora relativa del medio ambiente se debe en buena medida a las presiones y los incentivos procedentes de Bruselas, aunque también de la movilización de muchas administraciones autonómicas y locales, así como de las empresas y los grupos ecologistas que han sabido sacar partido de la ventana de oportunidad ofrecida por la legislación ambiental europea. Asimismo, el proceso hacia la Unión Económica y Monetaria (UEM) comportó un ajuste muy duro de la economía y la sociedad españolas para adecuarse a los parámetros de la convergencia monetaria fijados en Maastricht. Los beneficios conseguidos en términos de estabilidad y crecimiento económico están a la vista. No obstante, la europeización monetaria de España también se ha transmitido en una férrea disciplina financiera y presupuestaria que impregna la actuación de la mayoría de las administraciones públicas.

Evidentemente, no todos los cambios que se han producido a lo largo de estos años son atribuibles al proceso de europeización. Esto equivaldría a caer en el determinismo. Por otra parte, habida cuenta de los innumerables factores internos y externos que inciden en la vida de un país, la europeización no es algo que se pueda medir con exactitud o que se manifieste con claridad. Ésta puede actuar como variable independiente, pero también como un elemento que se añade a otros procesos autónomos internos o internacionales, como la globalización. En todo caso, la investigación empírica es el único modo de explorar en qué medida un Estado miembro logra ejercer una influencia en la UE y hasta qué punto los cambios observables en las instituciones, las políticas y el sistema político son atribuibles al fenómeno de la europeización. Este ha sido el principal objetivo de las contribuciones recogidas en este libro.



Con respecto a la etapa anterior a la adhesión, Charles Powell pone de manifiesto los motivos, fundamentalmente políticos, que determinaron que España no fuese invitada a participar en las negociaciones de los Tratados de Roma, de 1957, y cómo las transformaciones producidas a finales del régimen franquista en España provocaron el «unanimismo europeo de los años setenta y ochenta» que culminaría con la adhesión, en 1986. Los resultados de las negociaciones fueron «razonablemente satisfactorios» para España, particularmente en el plano institucional, mientras que en el terreno económico España sólo consiguió alcanzar un nivel cercano al de sus socios europeos en los años posteriores. En resumen, el capítulo demuestra la utilidad de la perspectiva histórica del largo proceso de adhesión para entender mejor la posición de partida de España a mediados de los años ochenta frente a sus socios comunitarios.

Como en los demás Estados miembros, la pertenencia de España en la UE, ha tenido un impacto general en la doble dimensión de la interacción «desde arriba» y «desde abajo». Sin embargo, los diversos capítulos muestran que la incidencia, en general, no sólo ha sido moderada, sino también desigual en los procesos políticos, la estructura territorial y las políticas públicas, así como en las distintas arenas de negociación en la UE. Mientras que en algunos casos, como en la política monetaria, el impacto ha sido notable, en otros como, por ejemplo, las políticas de interior y justicia o, más específicamente, la política de las telecomunicaciones, la pertenencia a la UE ha producido muy pocos cambios o transformaciones. En este último caso, cabe incluso preguntarse hasta qué punto dichos cambios no son también consecuencia, como ya se ha dicho, de otros factores, como la globalización, cuyo efecto puede provocar también cambios significativos en la formulación de las políticas públicas. Veamos, a continuación, lo que puede deducirse de cada una de las dos dimensiones citadas.

### España, ¿actor clave en las decisiones europeas?

Respecto al impacto europeo, ciertamente España ha dispuesto de oportunidades para influir en las decisiones europeas. Con ello, a pesar de su condición de Estado de dimensiones medianas, ha podido condicionar en cierta medida el proceso de integración europea. Dicha influencia se ha

ejercido a partir de distintos marcos de actuación: las Conferencias Intergubernamentales (CIG) que revisan los Tratados de la UE, la Presidencia de la UE, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la política euromediterránea.

Los distintos capítulos de la primera parte indican, con los debidos matices, que España, conocida en Bruselas como un negociador duro y un cumplidor relativamente serio, ha podido, en distintos momentos y en función de los ámbitos, influir en las decisiones de la UE. Gemma Mateo pone de relieve hasta qué punto un Estado de dimensiones medianas, como España, está en condiciones de influir en el curso de las negociaciones. Su análisis se centra en cuatro ejes tradicionales de la política española defendidos en las CIG: la regulación del derecho de asilo en la UE, el estatus especial para las regiones ultraperiféricas, la cohesión económica y social y, por último, el reconocimiento de la condición de «Estado grande» en el Consejo de Ministros. Puede concluirse que, en algunos de estos temas, España ha desempeñado un papel destacado en las CIG, influyendo en el proceso de negociaciones y llegando incluso, en algunos casos, a condicionar significativamente los resultados.

En su repaso de las tres Presidencias españolas de 1989, 1995 y 2002, Ana Mar Fernández muestra cómo España ha intentado condicionar la agenda europea en tres áreas principales de su política exterior: América Latina, la cuenca mediterránea y las relaciones transatlánticas. Este trabajo pone de manifiesto el doble impacto de la pertenencia de España a la UE. Por un lado se destaca los logros conseguidos por España en los tres semestres presidenciales, entre ellos la mayor implicación de la Comunidad Europea en el proceso de paz en Centroamérica en 1989, la Nueva Agenda Transatlántica y el Plan de Acción Conjunta en 1995 y, en su último mandato, la profundización de las relaciones con los países mediterráneos y América Latina. Por otro lado, se alude a los cambios significativos que se han producido en la gestión de la Presidencia en España como consecuencia del aprendizaje de las normas, los valores y los intereses transmitidos por las instituciones de la UE.

En cuanto a la PESC, Esther Barbé se refiere igualmente al doble impacto de la pertenencia de España a la UE. De un lado, el ingreso de España en la UE ha sido clave en la formulación de la política exterior española, caracterizándose el rol que ha desempeñado España hasta las últimas negociaciones del Tratado Constitucional por un activismo creciente y una actitud más «seguidista» por parte de los distintos go-

biernos. De otro lado, cabe destacar el proceso de adaptación que se ha producido en España tanto respecto al impacto de la identidad europea como a los cambios institucionales. En este sentido, la autora subraya que la diplomacia española se ha visto inmersa «en un rápido proceso de modernización, administrativa y tecnológica».

La política euromediterránea constituye un ámbito de evidente relevancia geoestratégica y económica para España. Josep M. Jordán muestra que España consiguió influir en la agenda europea y alcanzar algunos logros significativos en la política euromediterránea. No obstante, también precisa que hasta el momento los objetivos de la Asociación Euromediterránea se han visto en gran parte frustrados como consecuencia del lento avance del proceso de modernización en los países de la ribera sur, del conflicto de Oriente Próximo y del insuficiente apoyo financiero y quizá también político por parte de la UE.

Aunque, en algunos de estos ámbitos el papel que ha tenido España pueda resultar apreciable, cabe decir que en una UE compuesta por veintisiete o más Estados miembros, con menos decisiones por unanimidad, cada vez será más difícil que un solo país, ya sea grande o mediano, pueda condicionar la agenda europea. Como se desprende de las previsiones del Tratado Constitucional (y, probablemente, del tratado que lo sustituya) será necesario recurrir a coaliciones entre grupos de Estados con intereses similares y/o utilizar sistemas de cooperación reforzada como algunos Estados miembros han defendido en los últimos años.

## El impacto de la UE en el sistema político, las políticas públicas y la opinión pública española

No cabe duda de que la UE ha influido en las instituciones, las políticas públicas y la opinión pública española a lo largo de estos veinte años. Los distintos trabajos del libro ofrecen ejemplos que permiten apreciar diferentes grados de europeización, como resultado de los cambios o las transformaciones inducidos por la pertenencia a la UE. La impresión general es que la europeización «desde arriba» ha sido irregular, es decir, más o menos intensa en función de variables como el momento histórico, la coincidencia o no con las preferencias internas, el grado de resistencia de los sectores afectados, las presiones adaptativas por parte de las insti-

tuciones comunitarias y el nivel de comunitarización de la política o el ámbito estudiado.

En cuanto al sistema político español, Javier Arregui se centra en cuatro procesos de adaptación relevantes: el cambio normativo en la formulación e implementación de políticas, la reorganización e innovación institucional, la introducción de nuevas normas y principios en el sistema judicial español y la redefinición de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. La conclusión es que la influencia o el impacto de la construcción europea en el conjunto del sistema político español ha sido desigual, calificándolo de «europeización moderada». En la misma dirección, Cesáreo Rodríguez-Aguilera nos habla de una «europeización a la baja» en cuanto a las elecciones europeas y al comportamiento de los partidos políticos. Más allá de la creación de las oficinas *ad hoc*, el alcance de la europeización de las campañas ha sido muy limitado, ya que éstas se han centrado en cuestiones de ámbito interno y no de temas propiamente europeos. En definitiva, la principal conclusión es que las elecciones europeas no han supuesto muchos cambios internos, algo que no diferencia a España del resto de Estados miembros.

En lo que respecta a las políticas públicas, al evaluar la incidencia de la UE en algunas políticas públicas españolas detectamos grados distintos de europeización. Estas diferencias parecen coincidir con la tesis que sostiene la mayoría de los trabajos sobre europeización, según la cual, a mayor grado de institucionalización o comunitarización de una política pública, más europeización. Por ejemplo, el capítulo de Jordi Barcaria sobre la UEM muestra que, habida cuenta de las implicaciones institucionales y económicas, la adaptación a la UEM ha tenido, sin duda, un considerable impacto para España. Asimismo, el autor recuerda con detalle las importantes implicaciones que, antes y después de la UEM, tuvo la apuesta a favor de nuestra integración en el euro y, en particular, la independencia del Banco de España y los duros ajustes acometidos a lo largo de los años noventa.

En esta misma dirección, el capítulo de Javier Yaniz y Antonio de Lecea muestra el impacto que ha tenido la Agenda de Lisboa y su posterior relanzamiento, en 2005, en el objetivo de aumentar el crecimiento del empleo y la cohesión social en España. En ambos casos, a pesar de las diferencias en cuanto a los métodos y las obligaciones resultantes, se ha tratado de decisiones que concordaban plenamente con los intereses y las preferencias de los respectivos gobiernos de turno. No obstante, los

avances han sido limitados como consecuencia de los propios límites del modelo abierto de coordinación basado en la voluntad de los gobiernos. Sin embargo, la revisión llevada a cabo en 2005 introduce algunos elementos que parecen ir en la buena dirección.

En cambio, otras políticas reflejan grados inferiores de europeización. Esto sucede, en especial, con políticas menos comunitarizadas como interior y justicia o telecomunicaciones. En lo que respecta a la incidencia de la UE en las políticas españolas de inmigración y de lucha antiterrorista entre 1986 y 2006, Leticia Delgado no detecta grandes cambios legislativos internos. La mayoría se han centrado en la libre circulación de los nacionales de los Estados miembros; algo que quizá se relaciona con la falta de predisposición por parte de los Estados a transponer algunas directivas importantes. Como indica la autora, «el concepto mismo de seguridad interior está cambiando y cada Estado miembro tiene una idea distinta de qué hay que entender por tal». No obstante, se registran cambios significativos en cuanto a la integración de los expertos españoles en las redes europeas y en el progresivo intercambio de información y puntos de vista ante problemas comunes. Aunque en política antiterrorista los respectivos ámbitos de actuación se hallan claramente delimitados, las políticas de inmigración europea y española cada vez están más solapadas. En todo caso, las posibles reticencias hacia una mayor integración en estas políticas contrastan con el deseo de la mayoría de los ciudadanos, que es favorable a una mayor implicación por parte de las UE en estos ámbitos.

Jacint Jordana y David Sancho destacan la ausencia o escasa europeización que se ha producido en la política de las telecomunicaciones, tanto en España como en el resto de la UE. Ésta «se limitó a coordinar y homogeneizar una política de liberalización que la mayoría de los países hubiera hecho en cualquier caso». El resultado ha sido la falta de un mercado integrado en Europa y la creación de sistemas nacionales de regulación similares, pero gestionados autónomamente en cada país. Los autores consideran que España constituye un ejemplo extremo de dicho proceso en la medida en que los gobiernos aprovecharon la oportunidad que ofrecía la liberalización europea para favorecer la consolidación y expansión de los campeones y, mediante una gestión política de los nuevos mercados, buscaron equilibrios entre las distintas estrategias impulsadas por los actores más relevantes del sector. Se trataría, en suma, de un caso de «europeización limitada».

En definitiva, los cambios y las adaptaciones o transformaciones generados por la UE han tenido efectos evidentes en España, aunque en menor medida de lo que, en algunos casos, cabía esperar. Otros factores que afectan a todas las sociedades occidentales han podido tener una influencia más importante que la integración europea. Además, cabe recordar que las resistencias ante los cambios internos requeridos o sugeridos por la UE no son sólo patrimonio de España, sino también de muchos otros Estados miembros, a veces en función de los intereses en juego, otras del poder de veto de algunos actores o, simplemente, de las capacidades institucionales.

La europeización también puede suponer una oportunidad para mejorar las posiciones de las regiones en la arena político-institucional de los Estados descentralizados. Así lo ponen de manifiesto el capítulo de Francesc Morata sobre la europeización del Estado de las Autonomías y el de Ricard Ramon sobre la PAC. De ambos trabajos se desprende, asimismo, que en determinadas condiciones los cambios inducidos por la europeización pueden ser utilizados por los gobiernos subestatales como un recurso para incrementar su poder de influencia. Además de mostrar en qué ha consistido la europeización, ambos autores muestran que dichos cambios son utilizados por los gobiernos subestatales como un recurso para poder incrementar su influencia estatal y europea.

Partiendo de las alteraciones constitucionales inducidas por la integración europea, el trabajo de Morata indica que el contexto político institucional interno condiciona las respuestas a la europeización. Los déficits institucionales y la deriva centralista explican que se haya tardado casi veinte años en llegar a un acuerdo que garantiza la participación de las comunidades autónomas en las decisiones europeas. De ahí que éstas hayan explorado canales alternativos al del Estado. Los avances registrados se han producido únicamente en función del poder de veto de los partidos nacionalistas catalanes en el Parlamento español. El cambio más importante coincide con la minoría relativa del PSOE en las elecciones de 2004 y con la voluntad de Rodríguez Zapatero de adaptar el Estado de las Autonomías a la UE. El compromiso alcanzado parece haber satisfecho muchas de las demandas autonómicas a la vez que ha roto con el monopolio gubernamental de representación de los intereses internos, corresponsabilizando a ambos niveles en la formulación de las posiciones españolas. Al mismo tiempo, el Estatuto de Cataluña de 2006 ha abierto nuevas perspectivas para la expresión de los intereses autonómicos en Europa.

Analizando la PAC, Ramon muestra que, cada vez más, las decisiones corresponden a los Estados miembros y a sus regiones, lo que supone una especie de «renacionalización» de esta política, caracterizada tradicionalmente por su comunitarización. Además de subrayar el considerable e irregular impacto económico de la PAC en España, el autor destaca que el proceso de europeización ha modificado las relaciones entre los actores políticos domésticos en este ámbito. La «renacionalización del *decision-making*» se produce como consecuencia de la actual crisis de legitimidad de la PAC, cuyo efecto interno consiste en «reforzar la capacidad de los gobiernos de los Estados miembros en tanto que agentes responsables de dirimir entre intereses territoriales opuestos». Como consecuencia de ello, la UE facilita que las regiones ejerzan una mayor influencia en las decisiones de la PAC.

Por último, Juan Díez Medrano estudia las actitudes de la población española ante la integración europea durante los últimos veinte años. El trabajo ofrece datos originales que muestran que los españoles son muy favorables al proceso de integración europea a pesar de una falta general de conocimiento sobre lo que sucede en Bruselas. La opinión positiva acerca de la UE está fuertemente influida por los medios de comunicación que asimismo transmiten una visión favorable del proceso de construcción europea, algo hasta cierto punto sorprendente si tenemos en cuenta que no son grandes consumidores de prensa. El apoyo de los españoles a la UE responde básicamente a la percepción de la modernización económica y al aumento del prestigio internacional que se asocian a la adhesión. Esta representación colectiva no se ha visto demasiado alterada a lo largo del tiempo. Sólo en dos ocasiones se perciben dos crisis en el apoyo de los ciudadanos a la UE, la primera a principios de los años noventa y la segunda a principios del nuevo milenio. Aunque no resulta fácil determinar las causas de este descenso de popularidad, el autor lo atribuye, respectivamente, a la crisis suscitada por el «no» danés al Tratado de Maastricht y a la entrada en el euro. Un elemento interesante que cabe destacar es el importante impacto de la UE en la ciudadanía española y, en especial, en las jóvenes generaciones, las cuales escogen, cada vez más, destinos europeos no sólo para viajar, sino también para realizar sus estudios e incluso trabajar. Este hecho no tiene precedentes y sólo puede explicarse por la pertenencia de España a la UE. En este sentido, una expresión importante de la europeización en términos culturales correspondería al cambio de mentalidad en los jóvenes españoles.

En suma, las distintas contribuciones explican los cambios —o la falta de ellos— registrados a lo largo de los veinte años de presencia de España en la UE, tanto en el ámbito institucional como los de las políticas y las percepciones. Con ello nos ayudan a entender mejor la dialéctica de «España en Europa-Europa en España». Sin duda han quedado fuera algunas políticas importantes para España, como la cohesión y el medio ambiente. Sin embargo, también es cierto que se trata de ámbitos en los que ya se dispone de una amplia literatura.

### La europeización y España: implicaciones de cara al futuro

Un elemento común a todos los capítulos de este libro es la complejidad del proceso de europeización. Se trata de un proceso incremental, no siempre fácil de observar y, al mismo tiempo, muy variado, en función del contexto analítico. La europeización está fuertemente influida por los actores políticos, económicos y sociales implicados, los cuales generan estímulos a favor o en contra de los cambios. Las estructuras institucionales existentes condicionan internamente los tipos de cambios, al igual que la cultura política o los valores sociales dominantes. A todo ello se suma el hecho de que la europeización es un proceso de interacción continuo (la interacción «desde abajo» se combina con la interacción «desde arriba»), y que no siempre es fácil determinar la dirección de la que proceden los estímulos para cambios ni tampoco el ritmo y la intensidad con que éstos se producen. En suma, tal y como se indica en la introducción, la europeización implica «un proceso de ida y vuelta» en el cual se expresan distintos impactos a la vez.

Al hilo de la literatura sobre europeización nacida en los años noventa, este libro se suma a algunas de las contribuciones ya existentes sobre el papel de España en la UE (véase la introducción), incorporando los avances teóricos más recientes. Los veinte años de España en la UE constituyen una ocasión oportuna para evaluar lo que ha supuesto, en términos sustantivos, la doble interacción que inspira este libro.

De cara al futuro, el libro surge una serie de interrogantes generales sobre la europeización que podrían ser objeto de investigaciones. Parece relevante preguntarnos hasta qué punto los cambios y transformaciones producidos en España son un reflejo de lo que ha sucedido o



está sucediendo en otros Estados miembros de la UE. Si, efectivamente, se trata de un proceso extensible a otros países miembros, la pregunta sería: ¿en qué medida estos cambios conducen a una convergencia o divergencia entre los Estados miembros de la UE? La literatura sobre europeización está dividida entre aquellos que señalan la homogeneización como fin último del proceso de adaptación en los Estados y los que sostienen la tendencia a la diferenciación o divergencia. Algunos estudios recientes muestran que ambas situaciones pueden coexistir y que las consecuencias de la europeización dependen fundamentalmente tanto del Estado miembro como de la política o el sector estudiados. En este sentido, nuevos análisis comparados entre España y otros Estados miembros de la UE podrían contribuir a aclarar esta cuestión.

Paralelamente, también sería oportuno llevar a cabo estudios comparados sobre el alcance real de la europeización en las distintas políticas públicas y/o sectores. Con ello se podrían establecer, de modo más sistemático, los factores que determinan o que mejor pueden explicar las diferencias en los grados de europeización. La literatura disponible indica que ante un mayor grado de institucionalización o comunitarización cabe esperar un mayor grado de europeización. Aunque esta tesis parece confirmarse en algunos de los capítulos del presente libro, sería conveniente ponerla a prueba mediante rigurosos estudios empíricos comparados.

Asimismo, algunas voces críticas señalan la inconsistencia de los estudios basados en europeización, dada la dificultad de aislar otras variables o factores que también podrían explicar algunos de los procesos de adaptación. Por ello sería interesante comparar los cambios que se han producido en Estados miembros de la UE con otros países que no forman parte de ésta durante un período de tiempo. Un estudio de este tipo tendría la ventaja de poder distinguir los efectos atribuibles a la UE de otros fenómenos que afectan a todas las sociedades occidentales.

Aunque el objetivo del libro no es analizar los efectos de la europeización en los Estados miembros, no cabe duda que medir su impacto y sus implicaciones debería ser uno de los desafíos de cara a futuras investigaciones. Haciendo balance de estos veinte años de España en la UE, existe un consenso generalizado sobre las ganancias de España como consecuencia de su pertenencia al proyecto europeo. Poco, no obstante, se ha investigado en cuanto a los beneficios que esto ha supuesto para la ciudadanía española. Además, un análisis más profundo de este tipo de efec-

tos permitiría mejorar el enfoque teórico de la europeización, en general, y de España, en particular.

Por último, existen algunas políticas públicas y sectores poco explorados empíricamente en España. A modo de ejemplo podríamos citar, entre otros, la política de investigación, los grupos de intereses en sus diversas facetas o los gobiernos locales. El enfoque de la europeización brinda la oportunidad de analizar estos actores y ámbitos desde la doble dimensión que plantea este libro.

Éstas y otras cuestiones que hemos expuesto abren nuevas agendas de investigación que valdría la pena explorar en futuros estudios.











