



GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES  
NOTRE EUROPE

Presidente : Jacques DELORS

## **LAS RAÍCES DOMÉSTICAS DE LA POLÍTICA EUROPEA DE ESPAÑA Y LA PRESIDENCIA DE 2002**

**Carlos Closa (Universidad de Zaragoza)**

*« Etudes et Recherches » n° 16*  
Diciembre 2001

***ESTUDIO DISPONIBLE EN FRANCÉS E INGLÉS.***

<http://www.notre-europe.asso.fr/Etud16-en>

<http://www.notre-europe.asso.fr/Etud16-fr>

© *Notre Europe, Diciembre 2001*

Esta publicación a beneficiado de la ayuda financiera de la Comisión europea. Sin embargo, sólo el autor responde de su contenido. La Comisión europea y Notre Europe no podrán ser considerados responsables del uso que pudiera hacerse de la informaciones contenidas en el texto.

La reproducción está autorizada mediante mención de la fuente.

## **Carlos Closa**

Carlos Closa es Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Zaragoza y, anteriormente, en la Universidad Complutense. Es doctor (Ph. D.) y Master (MA) en Integración y Cooperación europea por la Universidad de Hull (Reino Unido). Ha sido *Jean Monnet Fellow* en el Instituto Universitario Europeo y actualmente es *Visiting Fellow* del Centre for European Studies en la Universidad de Harvard.

Es autor de los libros *Sistema Político de la Unión Europea* (Madrid: Ed. Complutense; 1997); *Spain and the EU* (London: Palgrave, 2002), con Paul Heywood, y editor de *La europeización del sistema político español* (Madrid: Istmo, 2001). Ha publicado numerosos artículos (en español, inglés e italiano) sobre la ciudadanía de la UE, su estructura constitucional y la relación con sus estados miembros en revistas como *Common Market Law Review*, *Journal of European Integration*, *Law and Philosophy* o la *Revista de Estudios Políticos*, entre otras.

## ***Notre Europe***

*Notre Europe* es un grupo de estudios e investigación sobre Europa de carácter independiente: su pasado, sus civilizaciones, su camino hacia la unidad y sus perspectivas de futuro. Esta asociación fue creada por Jacques Delors en otoño de 1996. Se compone de un pequeño equipo de investigadores originarios de diversos países.

*Notre Europe* participa en los debates públicos de dos maneras: por una parte, publica estudios bajo su responsabilidad y además solicita aportaciones a investigadores e intelectuales ajenos a la asociación para contribuir con ello a la reflexión sobre temas europeos. Esos documentos están destinados a un número limitado de dirigentes, políticos, socio-profesionales, académicos y diplomáticos de los diferentes países de la Unión Europea.

La asociación organiza igualmente encuentros y seminarios en colaboración con otras instituciones u órganos de prensa. De acuerdo con los estatutos de la asociación, existe un "Comité Europeo de Orientación" que se reúne al menos tres veces al año, y que se compone de personalidades procedentes de diferentes países europeos y de diversos orígenes políticos y profesionales.



## **PREFACIO**

El primero de enero de 2002, España tomará la Presidencia de la Unión europea por la tercera vez en su historia.

Tal y cómo lo presenta el análisis claro y agudo del profesor Carlos CLOSA, esta Presidencia no va a parecerse a las anteriores. La España del 2002 no es solamente, cómo en 1989 y 1995, el símbolo –para ella misma y para sus socios- de una integración exitosa a la Unión europea ; España se ha afianzado como uno de los actores principales del juego europeo y, pasado el entusiasmo de los primeros momentos, ha aprendido a buscar un balance equilibrado entre las ventajas y los costes que comporta pertenecer a la casa común. Esta actitud no es después de todo diferente de la de la mayoría de los otros estados miembros, aunque uno pueda lamentar que el interés de cada uno se afirme a menudo a costa del “espíritu de familia” que había prevalido durante mucho tiempo. La Presidencia española de 2002 será así, de un cierto modo, una Presidencia de la madurez. No es indiferente de subrayar, como lo hace el profesor CLOSA, que a la visión del PSOE, que identificaba interés nacional e interés europeo, se ha democráticamente sustituido la visión más intergubernamental del Partido Popular.

Esta Presidencia llega en un momento crucial de la vida de la Unión. Los socios de España pueden legítimamente esperar que ésta trace las líneas precisas de la gran ampliación inminente y que, al mismo tiempo, lance con eficacia y ambición el debate sobre el futuro de la Unión, las grandes orientaciones del cual han sido definidas en Laeken, bajo Presidencia belga. Es a España que corresponde poner en marcha la Convención que va a dar forma a dicho debate. Según el profesor CLOSA, no se trata de cuestiones que levanten pasiones entre la opinión española, ni prioridades que se impongan de manera espontánea a sus dirigentes políticos. Sin embargo, forma parte de la tarea de todas las Presidencias conciliar las impulsiones específicas que desean aportar a la Unión con las exigencias del calendario comunitario, el cuál les obliga a ir más allá de sus propios proyectos o de la defensa de sus intereses.

Nadie puede poner en duda que España responderá a las expectativas y pondrá todo el talento de sus dirigentes y de su diplomacia al servicio del interés común, haciendo que el primer semestre de 2002 sea decisivo tanto para el fortalecimiento de la construcción europea cómo para la ampliación. España está igualmente en buena posición para recordar que la ampliación conlleva también una exigencia de reforzar los lazos con los países del sud del Mediterráneo.

Bajo esta perspectiva, el estudio del profesor CLOSA, que Notre Europe se enorgullece de publicar, constituye una guía preciosa para tratar de entender el espíritu con el que España se prepara a su labor.

Notre Europe



## ÍNDICE DE MATERIAS

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>PARTE I: LAS BASES DOMÉSTICAS DE LA POLÍTICA EUROPEA DE ESPAÑA</b>	<b>2</b>
1. Los condicionantes históricos	2
2. Identidad, percepciones y opinión pública	5
2.1 Identidad nacional e identidad europea	5
2.2 La evaluación de la pertenencia a la UE en la opinión pública española	7
2.3 La opinión pública y la agenda de la UE : reforma y ampliación	11
2.4 Acomodación de una identidad multinivel	12
3. El debate sobre la UE en los partidos políticos	13
3.1 El ‘europeísmo’ del PSOE	15
3.2 El <i>Partido Popular</i> (PP)	23
3.3 <i>Izquierda Unida</i> : Europeísmo crítico	31
3.4 Los partidos nacionalistas	32
4. La Sociedad civil: sindicatos, patronal y medios de comunicación	35
<b>PARTE II : LA PRESIDENCIA ESPANOLA DE 2002</b>	<b>37</b>
1. La experiencia de las Presidencias anteriores	37
1.1 La Presidencia de 1989	37
1.2 La segunda Presidencia	39
2. Hacia la tercera Presidencia : 2002	41
2.1 Una valoración de urgencia del programa de la Presidencia	45
<b>CONCLUSIÓN</b>	<b>47</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>48</b>
<b>ABREVIATURAS</b>	<b>52</b>





## INTRODUCCIÓN

España desempeñará en 2002 la Presidencia de la UE por tercera vez desde que es miembro. El contexto internacional y doméstico ha cambiado sustancialmente en relación con las dos ocasiones anteriores, así como los contornos, ritmos y prioridades de la propia Unión. Dos acontecimientos, entre todos, dominan el panorama europeo; por una parte, la reforma planteada para el 2004 que puede suponer un avance definitivo hacia la “constitucionalización” de la UE. Por otra parte, los sucesos del 11 de Septiembre han tenido una influencia decisiva en algunos de los planteamientos de la Unión.

España y el gobierno español no han sido ajenos a ambos factores como condicionantes de su política europea. Sin embargo, el debate público, en particular sobre el futuro de la UE, ha sido más bien escaso, por no decir inexistente. El objetivo de este trabajo es, precisamente, explicar las razones del débil debate interno sobre la UE, rastreándolas en las bases de la política europea de España, lo que abarca una pluralidad de dimensiones: la construcción histórica de la percepción de Europa y la UE; la valoración por parte de la opinión pública y, sobre todo, el discurso de los partidos políticos. A ello se dedica la primera parte de este estudio. La segunda detalla en programa de la Presidencia española, en el marco de una comparación implícita con las dos anteriores para detectar pautas de continuidad y/o ruptura que puedan caracterizar una ‘postura española’.

## **PARTE I : LAS BASES DOMÉSTICAS DE LA POLÍTICA EUROPEA DE ESPAÑA**

### **1. Los condicionantes históricos**

La política europea de España está enraizada en la percepción construida históricamente, en la conciencia colectiva española, del papel de Europa como referente de la identidad nacional. El resumen de la historia de España en la edad contemporánea retrata una relación de España con Europa caracterizada por el progresivo extrañamiento, que hunde sus raíces incluso en épocas anteriores. Tres procesos históricos específicamente españoles determinaron la existencia de pautas culturales, sociales, políticas y económicas diferenciadas de aquellas que se pueden considerar centrales en el devenir histórico europeo (Ramírez;1996). En primer lugar, la Reconquista del territorio peninsular desarrollada por los reyes cristianos contra los musulmanes a lo largo de ocho siglos generó una mentalidad en la que la religión se convirtió en un factor de aglutinación política poderosísimo y, además, vinculado a un proyecto de expansión territorial. Además de este sustrato religioso, la Reconquista estimuló un espíritu caballeresco que dificultó, en segundo lugar, la aparición de una estructura y mentalidad capitalista: la percepción de la vida y, sobre todo, el trabajo (que se concebía como una maldición divina) era difícilmente compatible con el incipiente capitalismo desarrollado por las burguesías más dinámicas de Europa, la flamenca y la italiana. En tercer lugar, la empresa americana proporcionó a España un ámbito territorial alejado de Europa, en la que los dos aspectos anteriores, la religión y la mentalidad aventurera ajena al capitalismo encontraron un ámbito magnífico para su desarrollo.

La combinación de estas tres circunstancias y sus efectos significa una incapacidad para adaptarse a la modernidad y, a partir del siglo XVII y hasta finales del XIX, España entra en un lento pero inexorable período de decadencia. Objetivamente, el papel de España pasó de ser de la primera potencia mundial a un estado menor y secundario; pero más importantes son las percepciones colectivas generadas. Por una parte, escritores y viajeros extranjeros fueron construyendo paulatinamente (sobre todo en el siglo XIX) la leyenda negra de España: una sociedad cerrada anclada en glorias pasadas y resistente a ideas modernas. Autores como Burke, el Duque de Wellington o el propio Napoleón (quien acuñó la frase ‘África comienza

en los Pirineos’) contribuyeron a esta leyenda, sancionada por la historiografía de Spengler (Crespo MacLennan;2000: 10). Aunque la historiografía posterior haya revisado esta supuesta excepcionalidad, lo cierto es que también, por otra parte, permeó la propia conciencia de los españoles.

Ya a comienzos de siglo XIX, los modernizadores fueron llamados ‘afrancesados’ o ‘europeanizadores’ y aunque todo el siglo acentúa la marginalidad española, decadencia y alejamiento se plantean crudamente como un problema esencial de España en 1898. En este año, España pierde las últimas colonias (Cuba y Filipinas) a manos de EEUU y ello provoca una tragedia nacional y estimula una reflexión angustiosa sobre la decadencia de España en la que Europa se construye como el referente. Los intelectuales de la llamada Generación del 98 se agrupan en dos tendencias opuestas. Por una parte, algunos intelectuales, como Unamuno, Ganivet o Ramiro de Maetzu, consideran que la solución a los problemas de España es, precisamente, la vuelta a los valores tradicionales (religión, caballerosidad, etc.) que han sido relegados a favor de valores foráneos europeos de corte liberal ajenos al espíritu y esencia del alma española. Estos autores llegan a proponer, incluso, la *Españolización de Europa*. Por otra parte, los llamados regeneracionistas, encabezados por Joaquín Costa, plantean una opción bien diferente, entroncada con los esfuerzos modernizadores de los afrancesados de principios de siglo, que podría resumirse en el lema: España es el problema y Europa la solución. En su obra *Europeización y decadencia de España*, Costa propone la apertura a la influencia de otros países europeos y la adopción de sus pautas culturales, económicas y sociales. El más importante filósofo español, Ortega y Gasset, participa del mismo diagnóstico: la regeneración es solo posible a través de la ‘Europeización’.

Este debate anticipa dos actitudes que, a grandes rasgos, prevalecerán durante el siglo XX; la primera (de corte tradicionalista) hasta la desaparición del franquismo y la segunda desde entonces. Durante el primer tercio del siglo XX, el devenir histórico español, aunque paralelo al europeo, está al margen de los acontecimientos centrales del continente, en particular, las dos guerras mundiales. España no participa en la experiencia traumática de la I Guerra Mundial y su guerra civil se resuelve con el triunfo de una dictadura fascista (más tarde convertida en autoritarismo) en un contexto de derrota de los regímenes análogos de Italia y Alemania. El Franquismo recupera los valores tradicionales de la historia española: religiosidad, culto a la grandeza imperial americana (ampliado con un pan-hispanismo retórico), rechazo visceral al comunismo (planteando la lucha contra el mismo como la nueva

cruzada), desprecio por las democracias europeas y por la democracia en si mismo (y, especialmente, por los partidos políticos). Franco definió su rebelión militar de 1936 como una ‘cruzada nacional’ para proteger los valores católicos esenciales de la patria contra lo que él llamó las doctrinas ‘bastardas, afrancesadas, europeizadas’ del liberalismo (Franco; 1975: 116). Pero no debe entenderse por esto un rechazo radical a Europa; más bien, el franquismo construyó una representación simbólica particular de la ‘Europa verdadera’ que coincidía con la concepción franquista de la ‘España verdadera’ (Jáuregui; 1999: 276). En este vago planteamiento, Europa se concebía como el referente territorial de su sustancia; el cristianismo, y como el espacio a liberar del dominio comunista. Esto, apoyado por la doctrina de la autarquía y, sobre todo, por un contexto internacional que imponían el aislamiento, mantuvo al franquismo al margen de los incipientes intentos de unificación e integración europea.

Paradójicamente, la mentalidad franquista choca con las necesidades e imperativos económicos del estado, particularmente, a partir de 1959 cuando los tecnócratas del *Opus Dei* ponen en marcha el Plan de Liberalización. La dependencia de este proceso de apertura del entorno próximo, esto es, el continente europeo, para su éxito es una de las razones más importantes para explicar un progresivo cambio de actitud del franquismo hacia el proceso de integración europea y el inicio de la aproximación al comienzo de la década de los 60.

La respuesta de la UE y sus estados miembros, aunque no totalmente homogénea, estableció una *política de condicionalidad*: la pertenencia a la UE estaba reservada a estados democráticos y condicionada al respeto por los derechos humanos, el estado de derecho y la democracia representativa. Esta doctrina sirvió a la oposición democrática para establecer una identificación entre democracia y pertenencia a la UE.

En esta relación entre franquismo y UE durante las décadas de los 60 y 70 se encuentran las bases del consenso europeísta que inspiró la política europea de España hasta la mitad de la década de los 90 y que todavía pervive como sustrato de referencia. Por un lado, la elite procedente del franquismo experimentó una progresiva moderación ideológica, primero guiada por la necesidad de romper el aislamiento internacional y, después, por los imperativos económicos, hacia un europeísmo pragmático. Por otra parte, la oposición democrática construyó el referente europeo como el símbolo de la democracia y un modelo al que homologarse. Este fue un elemento central de la transición a la democracia, inscrito tanto en

las percepciones, opiniones y actitudes públicas como en las políticas de los principales partidos. Obviamente, la adhesión no fue el factor efectivo de cambio político, pero modeló los discursos, estrategias y comportamientos de los actores políticos. Resumido en una frase, se podría decir que el mito de Europa y la reincorporación a Europa ha sido esencial para la reinvención de la identidad democrática de España y su *europeización* (Closa; 2001).

## **2. Identidad, percepciones y opinión pública**

La transición a la democracia, iniciada en 1976, extendió el consenso entre las elites del régimen y la oposición democrática a la incorporación a la UE y el significado de Europa. Este consenso resulta de una concurrencia de puntos de vistas levemente diferentes. Los primeros aceptaban la inevitabilidad y necesidad de la incorporación y, haciendo de la necesidad virtud, transformaron la pertenencia a la UE (junto a las demás instituciones de la Europa occidental) en una garantía que evitaba cualquier tentación comunista. Para la oposición democrática, la UE representaba lo que se entendía por Europa: los principios de libertad, igualdad, pluralismo, justicia y democracia. La UE (Europa) se convirtió en el símbolo de una gran aspiración colectiva, la esperanza del resurgimiento y la mejora nacional.

### **2.1 Identidad nacional e identidad europea**

De esta manera, la adhesión a la UE fue un elemento central en el discurso sobre la democratización del país, con un valor legitimador en sí mismo. Y, por ello mismo, el europeísmo se convirtió en un valor central en la cultura política española. A diferencia de lo que ocurría en otros países que culminaron su adhesión en la década de los 70, la UE nunca fue exclusivamente una cuestión de beneficio económico, sino una condición necesaria para recuperar el auto-respeto moral (Jáuregui; 1999: 280). Con ocasión de la firma del Tratado de Adhesión de España, el Rey Juan Carlos I se hacía eco de este planteamiento afirmando: *ustedes (los representantes de los Estados Miembros) representan lo que el pueblo español entiende por Europa: los principios de libertad, igualdad, pluralismo y justicia, que también presiden la Constitución española* (El País, 13 Junio de 1985).

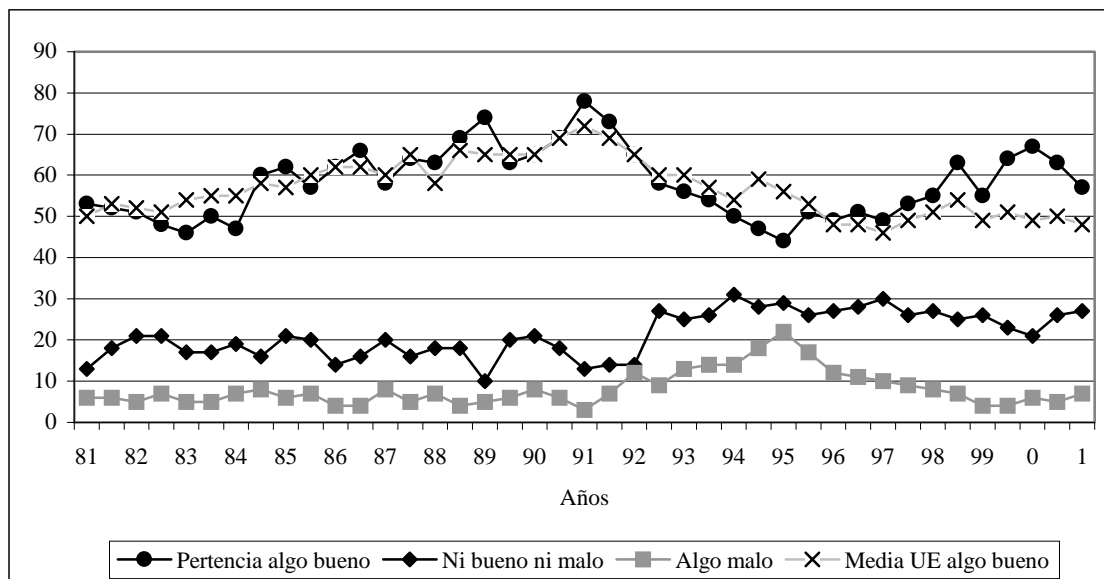
En este contexto, la relación entre identidad nacional e identidad europea es totalmente simbiótica: Beneyto señala, tomado como base un amplio y representativo grupo de intelectuales españoles del siglo XX que probablemente, no existe ningún otro país que haya establecido un eslabón tan estrecho entre el propio proyecto de refundación nacional durante este siglo y la integración europea, entre *identidad española* y la *identidad europea* (Beneyto; 1999: 311). Pero ello va más allá de los intelectuales; Europa y la UE son un recurso o un instrumento de la propia identidad española y la ciudadanía considera el proyecto europeo como parte del proyecto nacional más que un proyecto en si mismo (Rosa et al.;1998: 128). Los datos publicados por el Eurobarómetro desde 1996 sobre las identidades percibidas son significativos: en el caso de España, el número de aquellos que se consideran a sí mismos con una identidad dual ha seguido una pauta de crecimiento no interrumpida, alcanzando en el año 2000 al 70% de los entrevistados. Los españoles, sin embargo, sitúan siempre la identidad española antes que la europea y el número de los que se consideran exclusivamente europeos es similar a la media europea (6%) y muy reducido. En paralelo, el número de aquellos que se consideran exclusivamente españoles ha caído también progresivamente hasta un 20% en ese año. En comparación a la media de la UE, España supera en más de 10 puntos la media de aquellos con identidad compartida, y está más de 10 puntos por debajo de la media del sentimiento de pertenencia exclusiva al propio país. En conclusión, no parece existir ningún tipo de contradicción entre la identificación con España y con Europa, sino una asociación positiva, algo en lo que también coinciden Llamazares y Reinares a partir del análisis de otro conjunto de datos (Llamazares y Reinares; 1998). A diferencia de lo que ocurre en otros estados miembros, la opinión pública española no considera que la integración europea o la UE representa una amenaza en términos de lenguaje, identidad o cultura. Sin embargo, conflictos ocasionales han aparecido cuando se ha extendido una percepción (en ocasiones, infundada) de que la UE amenazaba algún aspecto estrechamente asociado con la identidad nacional, como el intento del PE de discutir la prohibición de los toros o la supuesta pretensión de la Comisión de prohibir la ‘ñ’ (sic). El eco que estas cuestiones encontraron en los medios y la opinión pública advierte sobre la vigencia de una fuerte identidad nacional subyacente, aunque sus símbolos e indicadores no se correspondan con los de otros Estados Miembros (por ejemplo, la moneda o la bandera).

## 2.2 La evaluación de la pertenencia a la UE en la opinión pública española

Las percepciones de la opinión pública pueden detectarse a través de las cuestiones que plantean el apoyo o desafección con el proceso de integración. Las dos tablas de evolución de la opinión pública aquí contenidas muestran algunas de estas pautas, en cuanto a apoyo y en cuanto a beneficios de la pertenencia.

En primer lugar, el apoyo a la pertenencia a la UE en España alcanzó sus valores máximos entre 1984 y 1991. A partir de entonces, desciende acusadamente y solo se recupera desde 1997, aunque los altos valores de fines de la década de los 80 y principios de los 90 no se han recuperado de forma consolidada. Y, a partir de 1992, se ha consolidado un cierto sentimiento de que la pertenencia no es ni buena ni mala. La evolución refleja también la que ha seguido la propia UE aunque las oscilaciones son más fuertes en el caso de España.

**APOYO A LA INTEGRACIÓN EUROPEA  
(ESPAÑA) 1981-2001**

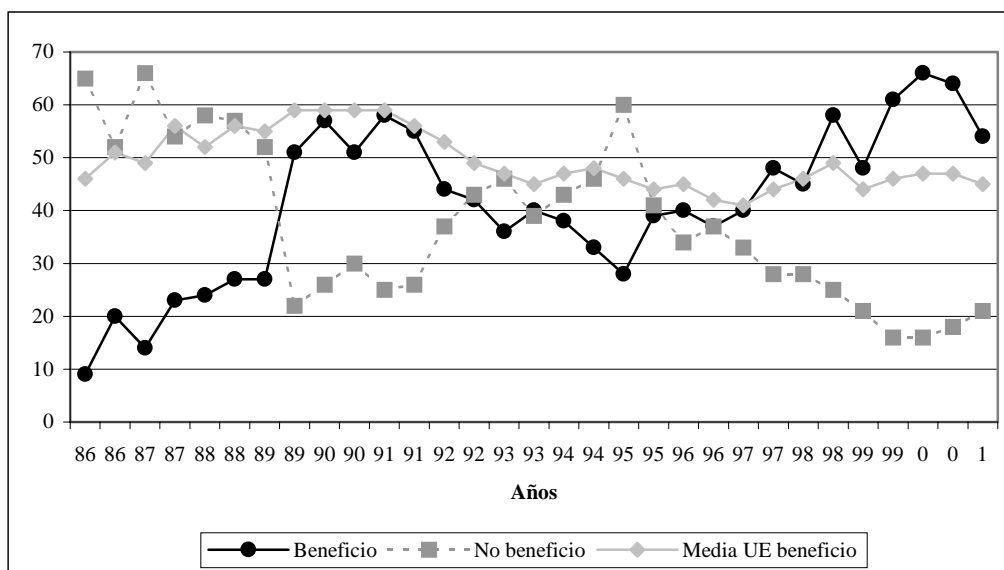


Fuente: Eurobarómetro

La imagen que proporciona la evaluación del beneficio o coste de la pertenencia a la UE apunta hacia los siguientes datos. En primer lugar, la consideración de la pertenencia como un beneficio ha seguido una pauta ascendente hasta 1991, con una mayor intensidad entre 1989 y 1991. Desde este último año y hasta 1996, la percepción de la pertenencia como algo que no

ha beneficiado crece y supera incluso las valoraciones positivas. Desde 1996 y hasta 2001, la percepción de la pertenencia como algo beneficioso vuelve a subir y alcanza a partir de 1999 hasta la actualidad sus valores máximos. En comparación con la UE, llama poderosamente la atención que las oscilaciones son mucho más acusadas en la opinión pública española.

**BENEFICIO DE LA PERTENENCIA A LA UE  
(ESPAÑA)  
1986-2001**



Fuente: Eurobarómetro

¿Qué conclusiones se pueden extraer de estas dos tablas? La primera es que la opinión pública española se ha movido paulatinamente hacia una aceptación más templada de la UE y la pertenencia de España a la misma, en la que las valoraciones utilitaristas cobran mayor importancia. La conjunción de dos factores podría explicar este pequeño aunque significativo cambio: una percepción instrumental basada en la percepción de costes y los cambios en la posición de España en la UE y la homologación material como una conquista nacional.

Por una parte, se ha consolidado una valoración utilitarista de la UE y la pertenencia de España a la misma: los españoles apoyan (a la UE) en función de cómo crean que puede afectar el proceso de construcción europea a nuestro país y a ellos personalmente (Szmolka; 1999 74 y 131). Esta actitud era inherente a la propia negociación de la adhesión: la imaginaria colectiva, en paralelo a la aceptación incondicional del proyecto de incorporación,



adoptó la idea de que España, precisamente por la prioridad política, estuvo dispuesta a pagar un alto precio económico por incorporarse al club (y de ahí, quizás, los altos valores de los que opinaban que la pertenencia a la UE no beneficiaba a España mantenidos hasta 1990). El discurso de los responsables políticos, además, consolidó esta visión utilitarista: el esfuerzo material que realiza España (para modernizarse y adaptarse a la UE) debe ser compensado por la UE con una ayuda material decidida para que el país no sólo se integre política, sino materialmente en Europa. Esto explica porqué en la percepción de la ciudadanía española como en la política gubernamental, la cohesión económica y social es condición de la legitimidad de la UE.

En este contexto, las opiniones sobre los beneficios y costes se ven muy influidas por los acontecimientos y negociaciones puntuales que pueden afectar negativamente a intereses españoles. La primera mitad de la década de los 90 está salpicada por conflictos de este tipo: 1992 fue un año de crisis económica y política generalizada, muy influido por guerra del Golfo y el rechazo en Dinamarca y Francia al Tratado de Maastricht. En 1995, la opinión pública española se vio afectada por la repercusión de las negociaciones pesqueras con Marruecos y el conflicto del fletán con Canadá en 1995. Otros conflictos, como la pretendida reducción de la extensión de la superficie del viñedo en España o las multas por superar la cuota láctea afectan a una opinión pública que, por lo demás, se caracteriza por su bajo interés por los asuntos comunitarios y desconocimiento generalizado de la realidad europea (Szmolka; 1999: 131). Así, no es sorprendente que, contrariamente a la tendencia generalizada, los españoles consideran que, entre las políticas comunitarias, agricultura y pesca deberían ser gestionadas por las autoridades nacionales. Y es también este período, en medio de un contexto de crisis económica, cuando el programa de convergencia empieza a ser percibido como un corsé sobre la política macroeconómica y, en definitiva, sobre las economías domésticas. En resumen, la visibilidad de los costes supera la invisibilidad de los enormes beneficios, en particular, el flujo de fondos estructurales.

En segundo lugar, el anhelo de equiparación material con la UE y sus estados miembros ha tenido efectos paradójicos. La incorporación a la UE simbolizó el éxito casi mítico de la transición a la democracia (Jáuregui; 1999), un éxito que era fundamentalmente político. Ahora se plantea un segundo anhelo de homologación material: en 1992, un estudio del CIS mostraba que los españoles asociaban a la UE, sobre todo, con la democracia pero, a

continuación, Europa estaba más asociada con valores económicos como el libre mercado, la prosperidad y la competencia (Szmolka; 1999: 15).

Así, la UE adopta un significado añadido como paradigma para evaluar el progreso de España así como la meta a alcanzar (Rosa et al.;1998:115-117). Los discursos políticos y, especialmente, el discurso de los sucesivos gobiernos, ayuda a construir esta percepción. En el ámbito interno, este anhelo de homologación o equiparación material legítima, meramente apelando a Europa, la política de modernización manejado por los sucesivos gobiernos socialistas desde 1982. El discurso vincula los esfuerzos y sacrificios a realizar por el aparato productivo con la integración material en la UE.

La comparación, sobre todo en términos de estándares materiales, significa que la UE es el paradigma para evaluar el éxito y progreso de España (de forma que la UE es, simultáneamente, causa y *telos* del desarrollo (Rosa et al.;1998: 118). En 1994, la percepción de atraso social respecto a Europa no ha desaparecido y, así, un estudio de este año, mostraba que todas las características negativas (sueldos bajos, corrupción, sociedad donde las cosas funcionan mal, etc.) eran asociadas por los encuestados con España y las positivas con la UE (Smolzka; 1999: 27). Se trata, desde luego, de una percepción puntual y en un momento de pesimismo sobre la UE en la opinión pública española que no refleja la realidad: la progresiva aproximación en el nivel de vida ha marcado la relación de España con la UE: de tener un 69% de la media del PIB *per capita* en 1986 se ha pasado a un 83% en 2001.

Paradójicamente, la evolución creciente en los retornos presupuestarios para España no se ha visto reflejada en una pauta paralela de las opiniones sobre los beneficios de la pertenencia. En 1995, un estudio del CIS revelaba que los españoles eran escépticos en cuanto a la eficacia de las políticas comunitarias para corregir los desequilibrios y diferencias entre países pobres y ricos de la UE. Más de la mitad de los españoles creían que las acciones comunitarias en este sentido sólo favorecen a los países más ricos (Szmolka; 1999: 15). El resultado, paradójico, es que la aproximación al nivel medio de renta de los países de la UE y otros resultados puntuales, como la capacidad de acceder a la UME se perciben como indicios de éxito nacional, lo cuál ha estimulado un cierto orgullo nacional.

En resumen, la pauta de la opinión pública española en relación con la UE podría resumirse en los siguientes puntos: existe una reserva de actitudes favorables, anclada en la memoria

histórica del significado de Europa en la historia más reciente de España. Sin embargo, la evaluación de la UE y la pertenencia se ha vuelto mucho más instrumental, con una fuerte dependencia del contexto económico y los choques de intereses puntuales, generalmente amplificadas por los medios de comunicación. Por otra parte, no cabe esperar una interpretación coherente y global de la opinión pública española sobre la UE. Esta reproduce una característica genérica de la UE: los discursos en torno a los intereses comunes y otros valores que vinculan a los Estados Miembros se contradicen permanentemente con actuaciones que persiguen maximizar los intereses nacionales o particulares.

### **2.3 La opinión pública y la agenda de la UE: reforma y ampliación**

La descripción de este apartado debe de partir de una constatación: el escaso grado de información de la opinión pública española sobre estas cuestiones. Los datos más recientes (Eurobarómetro 55 Julio 2001) muestran lo siguiente: con relación a la ampliación, sólo el 15% se sentía informado pero el 66% declaraban no estar interesados en participar en el debate sobre la ampliación, 10 puntos por encima de la media comunitaria. Y, en línea con este planteamiento, la ampliación no es señalada como una prioridad en las ocasiones en que se ha planteado esta cuestión (23% en 1997 y 27% en 1998) y siempre otros temas como el empleo o las transferencias financieras aparecen como más importantes.

Contrariamente a lo que podría esperarse, esto no significa que la opinión pública española está en contra de la ampliación. Por el contrario, la mitad de los españoles aproximadamente se han declarado a favor de la ampliación consistentemente a partir de 1995 (54% en 1992; 45% en 1997; 54% en 1998). Lo que es más significativo, el apoyo a la ampliación en la opinión pública española se sitúa por encima de la media comunitaria y de países más cercanos a los candidatos como Alemania o con un discurso continuado a favor de la ampliación como el Reino Unido.

En cuanto al segundo gran tema, el futuro de la UE, las opiniones están limitadas por una cuestión que se desarrolla en el siguiente apartado: la ausencia de debate público por parte de los partidos sobre el tema. No sorprende, por lo tanto, que sólo un cuarto de los entrevistados afirmó que estaría interesado en participar en los debates, a despecho del interés de las instituciones comunitarias. De hecho, los mecanismos más populares de participación son las encuestas (21%) y los programas de televisión (11%), ambos instrumentos creadores de

opinión (más que transmisores) y de carácter pasivo. Las opiniones sobre el futuro de Europa, recogidas por el Eurobarómetro especial 55 indican que los españoles prefieren discutir en este contexto las cuestiones sobre derechos de los ciudadanos, las consecuencias de la introducción del euro, así como cuestiones más genéricas como el desempleo (55%), la salud (53%), la seguridad de los alimentos (52%) y la protección del medio ambiente (43%).

## **2.4 Acomodación de una identidad multinivel**

La existencia de la UE ha servido también para canalizar la expresión de una identidad múltiple en la que se integra la regional, la estatal y la europea. Llamazares y Reinares han identificado las siguientes pautas: la ‘identidad europea’ está asociada más fuertemente con la identidad española que con las identidades territoriales sub-estatales. La asociación con la identificación europea es menor cuando predominan identidades territoriales sub-estatales exclusivas (sentirse sólo de ese ámbito territorial), o cuando predomina una identidad mixta (sentirse tanto de ese ámbito subestatal como español). Por el contrario, la vinculación con la identidad europea es más fuerte entre aquellos que manifiestan a. identidades mixtas con predominio de la española (tan español como del ámbito subestatal), b. Identidad española predominante (más español que regional) o, c. Exclusivamente identidad española (Llamazares y Reinares;1997). En resumen, las personas con identidades no exclusivas (españolas y de su región) tienen más probabilidades de manifestar una identidad europea. Y existe también una relación negativa entre identidades sub-estatales exclusivas (sólo regional) y la identidad europea.

Sin embargo, no cabe concluir que el nacionalismo (regionalismo) es incompatible con la identificación supranacional. En realidad, la compatibilidad entre identidad regional e identidad europea está determinada por la región concreta de la que se trate, el grado de acuerdo con los actuales arreglos institucionales (Estado Autonómico) y la identificación con un determinado partido político. Así, los votantes de los partidos nacionalistas catalanes muestran una identificación con Europa superior a la media española. Probablemente, ello signifique que la integración europea y la UE sea una imagen que refuerza la identidad catalana. Por el contrario, los votantes de los partidos nacionalistas gallegos y canarios muestran una media inferior. En ambos casos, se trata de Comunidades Autónomas para las cuáles la pertenencia a la UE ha tenido efectos negativos y/o mantienen conflictos no resueltos (pesca, plátano, etc.). La UE y Europa pueden, en estos casos, ser vistas como fuente

de problemas y algo ‘ajeno’. Finalmente, los partidos nacionalistas vascos (y, particularmente, HB, hoy Batasuna) muestran una identificación con Europa inferior a la media española. Para clarificar este último estudio, es necesario mencionar que el estudio de Llamazares y Reinares también establece una relación entre la identificación con Europa y las valoraciones sobre la estructura territorial del Estado. Así, las personas con una identidad territorial exclusiva (sea española o regional) son más propensas bien al centralismo o bien al independentismo. Las identidades europeas son mayores entre las personas que aceptan la estructura territorial actual.

En resumen, se podría concluir que la UE ha sido instrumental para la expresión de una identidad multinivel, haciendo compatibles y tolerables la identificación con diferentes niveles institucionales. Los factores determinantes son la satisfacción con el actual modelo territorial, el sentimiento nacionalista, y la percepción de la UE como fuente de problemas específicos.

### **3. El debate sobre la UE en los partidos políticos**

La transición a la democracia en España supuso un pacto que, entre otras cosas, incorporó el consenso tácito sobre la incorporación a la UE. Por motivos diversos (mencionados arriba) la práctica totalidad de los partidos políticos españoles aceptaron abiertamente la adhesión lo que significa que, a diferencia de otros países, este *cleavage* no tuvo impacto ni electoral (ninguna de las elecciones celebradas hasta el momento tuvo como asunto principal o secundario la UE), ni programático (los planteamientos han sido durante un largo período a-ideológicos) ni organizativo (no se han producido escisiones o aparecido nuevos partidos a consecuencia de la UE). De hecho, la continuidad de la política europea de España ha sido subrayada por varios políticos a lo que también contribuyen otros factores: la escasa fragmentación del sistema de partidos, el reducido número de partidos que han asumido el gobierno (sólo 3 desde 1979 hasta 2001) y la larga duración de los gobiernos. Un cuarto factor adicional debe tenerse en cuenta: la política europea de España ha sido elaborada y desarrollada durante buena parte de las negociaciones de adhesión y la posterior incorporación a la UE por un reducido número de funcionarios que, al margen de su pertenencia al PSOE o al PP, han creado una auténtica red de contactos personales. Nombres

como Marín, Matutes, Oreja, Solbes, Westendorp, etc. han ocupado puestos en la Secretaría de Estado para la UE, en el Ministerio, en la Representación Permanente y en la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE y en la propia Comisión, lo que ha contribuido a que la política europea de España tuviese un cierto grado de coherencia y continuidad. En conjunto y hasta el segundo tercio de la década de los 90, la política europea de España, más que resultado de preferencias partidistas, se configuró como una auténtica ‘política de Estado’.

El consenso se ha roto progresivamente a partir del Tratado de Maastricht (aunque no a causa de este). Primero, Izquierda Unida decantó un discurso crítico que fue posteriormente acompañado por el discurso más nacionalista que empezó a elaborar el PP. En las elecciones de 1993, los socialistas no consiguieron, por primera vez en 11 años desde 1982, obtener mayoría absoluta y las perspectivas de cambio electoral agudizaron la competencia partidista, que se extendió a ámbitos previamente al margen, como la política europea. Teniendo en cuenta el cambio en las percepciones de la opinión pública, parece que un cálculo estratégico de los posibles rendimientos derivados de adoptar un discurso menos complaciente con la UE no era ajeno a la evolución del discurso del PP y su tono cada vez más nacionalista. Esta progresiva diferenciación ideológica señala un giro hacia lo que algunos autores han denominado ‘normalización’ (Barbé; 1999); (Torreblanca; 2001) (Rodrigo;1998): y que podría resumirse en la concepción de la política europea como una extensión de las preferencias partidistas internas. Sobre esta premisa, la defensa del interés nacional, en primer lugar, y la concepción de Europa y el futuro de la UE, en segundo, se han convertido en cuestión de competencia electoral. Las negociaciones sobre la CIG de 1996, la Agenda 2000 y la CIG 2000, así como el debate genérico de cara a la convocatoria de 2004 han mostrado un grado considerable de desacuerdo y controversia.

De forma simplificada, se podría constatar lo siguiente: existen ciertos temas, determinados por la posición estructural de España en la UE, que son, implícita o explícitamente, aceptados por todos los partidos políticos como parte de un consenso básico, aunque progresivamente sean o estén siendo objeto de replanteamiento. A partir de aquí, las preferencias ideológicas de cada partido influyen en su discurso sobre Europa y en su estilo negociador. Los puntos de consenso podrían resumirse en los siguientes:

- a. Una concepción redistributiva de la UE: la posición estructural de España, su falta de convergencia real, requiere mecanismos efectivos de redistribución por parte de la UE.

- b. Rechazo a cualquier mecanismo de integración diferenciado (cooperación reforzada, núcleo duro, Europa a varias velocidades) que pueda ser *impuesto* a España
- c. Defensa de una consideración institucional como país grande o “casi-grande”

Teniendo en cuenta estos tres puntos consensuales, se revisan a continuación las señas de identidad ideológicas de los principales partidos políticos de ámbito nacional, con una indicación esencial: en los períodos en los que han desempeñado responsabilidades de gobierno, la política europea del partido queda subsumida dentro de la política europea del gobierno y, más específicamente, del Presidente del Gobierno. En otros términos, la política europea de los partidos mayores, PSOE y PP, ha sido encarnada por sus líderes simultáneamente como origen y síntesis de la línea política seguida. Por otra parte, la tradición de consenso y el acuerdo básico sobre la UE entre la mayoría de los partidos políticos ha hecho que se produzca una marcada ausencia de debate sobre la UE; caracterizado por el escasísimo impacto de las actuales discusiones sobre el futuro de la UE entre los partidos y los medios de comunicación.

### **3.1 El ‘europeísmo’ del PSOE**

La visión de los socialistas hacia la UE ha estado condicionada e influida por varios factores. En primer lugar, el PSOE ha heredado la visión más positiva de la integración europea derivada de la experiencia del antifranquismo y vinculada al idealismo de Ortega y Gasset (Gillespie; 1996: 160). Un segundo condicionante de la actitud socialista es la influencia ejercida por la Internacional Socialista y, dentro de esta por el SPD alemán y, más personalmente, por W. Brandt sobre González. Detrás de esta influencia se encuentra el giro programático que eliminó el marxismo. De forma más concreta, el apoyo del SPD también creó la percepción de un apoyo ‘material’ a las necesidades españolas. Y la tercera fuente de influencia de la política europea del PSOE es el realismo (combinado con el idealismo y la moderación) en el tratamiento de los asuntos europeos, inducido por la experiencia de culminar las negociaciones de adhesión y gobernar durante la primera década de España en la UE (1986-1996). Al igual que ocurrirá después con el PP, el discurso socialista sobre la UE ha estado inspirado por sus máximos líderes (González, primero, y sus sucesores después).

### **3.1.1 La etapa de gobierno socialista**

El PSOE se ha caracterizado por elaborar un discurso federalista, en el cuál se inscribían propuestas favorables a los intereses españoles, lo que podría gráficamente describirse como envolver el interés nacional con un discurso federalista. El punto de apoyo de este planteamiento es que la contradicción entre interés nacional e interés comunitario es falsa y la forma de progresar no es a través de ganancias relativas sino a través de una explotación conjunta de las ventajas colectivas (González; 1988). La sinergia entre el interés europeo y el interés nacional ha pervivido como eje del discurso del PSOE incluso en su propuesta sobre el futuro de la Unión de 2001. Esta identidad se proyectó tanto en el ámbito puramente interno, como en la propia UE.

Desde el punto de vista interno, la integración europea sirvió para legitimar y justificar el programa de modernización económica emprendido ya desde 1982. Cada parte de la política del gobierno se presentaba y legitimaba en relación a la necesidad de ajustar las estructuras políticas y socioeconómicas de España a la incorporación a la UE y, después de 1992, enfatizando las implicaciones del año mágico de 1992 (fecha del V Centenario del Descubrimiento de América, entrada en vigor del AUE, año de los Juegos Olímpicos de Barcelona y de la Exposición Universal de Sevilla). Modernización y Europeización quedaban vinculados en lo que se ha denominado el proyecto hegemónico del PSOE, la única forma en que era posible realizar lo esencial para el futuro de España (Holman; 1996)

Externamente, la identidad entre interés nacional e interés europeo se proyectó en una actitud muy positiva hacia el proceso de integración concretado en propuestas abiertamente federalistas, como las presentadas a la CIG de 1990 sobre ciudadanía de la UE y cohesión económica y social. La buena relación personal de González con los principales líderes europeos y, en particular, con Kohl y Mitterrand, y un ambiente moderadamente euro-optimista le permitió obtener sustanciales rendimientos eludiendo una visión centrada en la defensa del interés nacional y, a la par, realzando su perfil como estadista.

El cambio de circunstancias de la primera mitad de la década de los 90 tuvo efectos, al menos sobre el comportamiento del gobierno socialista. A partir de 1992, se desencadena una crisis económica, en un momento que coincide con el ‘euro-escepticismo’ desatado por el referéndum negativo en Dinamarca. La estricta política monetaria necesaria para alcanzar la UEM es recibida con un cierto recelo, lo que significa que, por primera vez, la retórica



européista perdió atractivo y capacidad legitimadora. Es también en este momento cuando se producen los primeros choques de intereses (agrarios, pesqueros, etc.). La ampliación a los países nórdicos y la posible extensión al Este abre un síndrome de periferia y un cierto temor a ser relegados, ya que la identificación mecánica entre Europa y la UE (que había formado parte del mapa mental español desde los 70) entra en quiebra.

En este contexto, el gobierno del PSOE airea, a partir de 1993, un compromiso más centrado en la defensa de los intereses nacionales (Gillespie;1996:155) (Barbé;1999), ayudado además porque el euro-escepticismo, la crisis económica y el clima de austeridad, además de las nuevas prioridades de la UE, limitaban la aceptación del discurso federalizante de González. En la re-orientación nacionalista influyó también la amenaza electoral de los conservadores. Sin embargo, González tuvo buen cuidado de que el discurso no derivase efectivamente en posiciones políticas abiertamente nacionalistas; en su opinión, los mayores problemas derivaban de las tendencias a la re-nacionalización de políticas (González;1992:21). Su liderazgo fue esencial también dentro del partido, puesto que algunas voces críticas reclamaban una re-negociación o flexibilización del programa de la UEM. En vez de ello, González se convirtió en defensor de la ortodoxia comunitaria e incluso en los períodos más duros de la recesión económica, la receta del gobierno a los problemas de Europa era ‘más Europa’, no menos (Barbé;1996:12). En su discurso al PE para cerrar la Presidencia española de 1995, González apeló a la preservación del espíritu de la integración y a evitar actitudes sin amplitud de miras, el nacionalismo defensivo o rivalidades destructivas.

### **3.1.2 El PSOE en la oposición**

En 1996, los socialistas perdieron las elecciones y entraron en una etapa de crisis interna solamente cerrada con la elección de Rodríguez Zapatero como Secretario General. Ello no afectó significativamente al discurso sobre la UE aunque sí a la táctica. Frente al discurso nacionalista del PP, los socialistas han enfatizado su europeísmo como rasgo distintivo. En 1999, el líder socialista J. Borrell se pronunció públicamente a favor de una Unión federal. Y el PSOE criticó la perspectiva del gobierno sobre la CIG de 2000 por su falta de ambición. Los socialistas, por boca de Joaquín Almunia, explicitaron su preferencia por una agenda ampliada, que incluyese la reorganización de los Tratados, la regulación de las disposiciones sobre ‘cooperaciones reforzadas’ y la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales. De nuevo, la receta mencionada para evitar el riesgo de marginación de España a causa de la ampliación es ‘más Europa’.

El cambio de actitud significa que los conflictos políticos con los conservadores se han llevado a los temas europeos y al ámbito institucional de la UE. Dos aspectos revelan esta estrategia de confrontación. Por una parte, el PSOE ha criticado duramente la política europea del gobierno, utilizando los temas europeos en su beneficio mediático. Un ejemplo de este comportamiento lo proporciona el enfrentamiento con el gobierno popular en torno a las compensaciones otorgadas a las compañías eléctricas para favorecer el tránsito a la libre competencia, tema en el que el PSOE explotó en su favor las críticas al tema de la Comisión europea. Por otra parte, el PSOE se ha alineado decididamente con algunas de las tesis sostenidas por sus correligionarios europeos y que no eran del agrado del PP. Los socialistas se pronunciaron a favor del modelo de política de empleo promovida por Jospin que fue solamente aceptada a regañadientes por el gobierno del PP.

#### *A. La posición de España: influencia constructiva*

La elección de Rodríguez Zapatero supuso, en este como en otros ámbitos, el abandono de una estrategia de confrontación. En su lugar, el PSOE buscó llenar las amplias lagunas dejadas por la política europea del PP y, especialmente, el papel del gobierno en el diseño de la UE. Al margen del talante de Aznar y el celo en la vigilancia del interés nacional, para los socialistas resulta obvio que su debilidad reside en su capacidad de adelantar propuestas. Así, la responsable del área internacional del partido, Trinidad Jiménez, criticaba en una entrevista en la que se evaluaba la cumbre de Niza, que el proyecto del gobierno parece basado en la visión de Europa como una ubre de la que hay que sacar leche... a costa del vecino... En su opinión, a esto más que a la pérdida de votos hay que atribuir la pérdida de presencia en la UE: tomando sus palabras, España jugaba un papel en Europa cuando aportaba algo al proceso de construcción europea, cuando aportaba liderazgo, cuando servía de puente y de conexión entre unos países y otros, cuando forzaba consensos y mayorías y, realmente, Aznar no lo ha hecho en ningún momento y no lo ha hecho en la Cumbre de Niza. Y, exactamente en el mismo sentido, Rodríguez Zapatero escribe: *No se es más grande por tener más votos en el Consejo, sino por hacer propuestas que sean relevantes y aceptadas por la mayoría. Lo más importante, desde mi punto de vista, es tener influencia y ser respetado por todos, saber que nuestra opinión cuenta* (Rodríguez Zapatero; 2000).

La crítica al comportamiento de Aznar y la necesidad de propuestas constructivas enlaza con una idea central y constante del discurso socialista: la complementariedad lógica entre el

interés nacional de España y el interés europeo, de la UE. Precisamente, su manifiesto sobre el futuro de Europa se abre con una sección reveladoramente titulada *España para Europa*, en la que se afirma *nunca el interés nacional ha sido contradictorio con el interés europeo pues, no sólo forma parte de nuestro proyecto de país, sino que estamos convencidos que cuanto más avance Europa mejor defenderemos nuestros intereses*. El PSOE, no obstante, no abandona el realismo al reconocer que el Estado-nación seguirá siendo el principal ámbito de realización de la política, aunque cambien sus estructuras y parte de sus competencias. Europa no se construirá en oposición a los Estados, sino desde ellos (PSOE; 2001). En la misma línea, Rodríguez Zapatero había escrito: este es el verdadero sentido de Europa: construir una realidad integrada en el que la diversidad de sus componentes sea un elemento de cohesión, en el que la pluralidad nos dote de un ser propio, en el que los distintos niveles de poder puedan coexistir y funcionar sin conflictos (Rodríguez Zapatero; 2000). Así pues, sigue siendo un discurso federalizante que integra la pluralidad y asume la centralidad del Estado.

#### *B. Propuestas: el manifiesto El Futuro de Europa*

Fiel a su planteamiento propositivo, el PSOE elaboró, al calor de los debates suscitados tras la cumbre de Niza y el discurso de Joskha Fischer, un documento titulado el *Futuro de Europa*. Aunque el manifiesto se presentó antes que el gobierno español o el PP hubiesen presentado ningún otro, resulta temporalmente, una de las últimas aportaciones al debate y ha pasado relativamente desatendido. El documento contiene cuatro partes (1. España para Europa; 2. La voluntad de una unión más perfecta; 3. La financiación del proyecto europeo; 4. Las instituciones y el método que necesitamos). La primera desarrolla el tema planteado arriba; la compatibilidad, identidad casi, entre interés nacional e interés europeo; las dos siguientes trazan el modelo de Unión que se analiza en la sección siguiente y la cuarta contiene las propuestas institucionales siguiendo la agenda contenida en la Declaración 23 del Tratado de Niza.

**Las cuestiones centrales planteadas por el PSOE son la Constitución de la UE y la delimitación de competencias.**

**Constitución Europea.** El PSOE considera que, más que discutir el nombre, lo importante es definir la naturaleza jurídica de la norma o normas. Sobre esto, su planteamiento coincide con la visión más ortodoxa del derecho comunitario: Lo crucial es defender la idea de Constitución europea como un Derecho superior garantizado jurisdiccionalmente. Esa

dimensión instrumental del Derecho europeo es lo que ha hecho posible la propia construcción europea, fundada sobre los principios de primacía, efecto directo y aplicación uniforme del acervo jurídico europeo.

Y, en cuanto a la forma, se pronuncian a favor de la *simplificación* de los Tratados mediante la redacción de un Tratado Constitutivo, que debe contener los principios rectores e institucionales básicos de la UE, de forma atractiva y comprensible. El procedimiento de elaboración sería a través de una Convención, decidida por los Gobiernos, y sometida a ratificación por los parlamentos nacionales. Los desarrollos concretos de los principios constitucionales irían en leyes separadas.

**Sistema de reforma** Las reformas se aprobarán por unanimidad, y entrarán en vigor una vez ratificada por los 4/5 de los Estados miembros y el Parlamento Europeo. Las leyes complementarias se pueden reformar por mayoría de 4/5 sin que requieran ratificación nacional, tan sólo co-decisión del Parlamento Europeo.

**Delimitación de competencias** El tema de la distribución de competencias resulta particularmente relevante para España por dos motivos. Por una parte, existen temores que alguna de las propuestas de re-distribución de competencias esconde, en realidad, una re-nacionalización de aquellas políticas de corte re-distributivo de las que España obtiene buenos réditos presupuestarios. En segundo lugar, porque una discusión de principios sobre los mecanismos de reparto de competencias entre la UE y los estados miembros puede proyectarse también sobre el reparto interno entre el estado central y las CCAA.

El PSOE identifica tres criterios para el reparto de poder (que debe realizarse siempre bajo la condición general de facilitar el desarrollo y la coherencia del conjunto de la Unión): la *subsidiariedad*, cada uno hará aquello que resulte más eficaz y eficiente al servicio de los ciudadanos, la *identidad*, que supondrá el respeto a los ámbitos de poder, a las instituciones propias de cada Estado y la *cohesión*. Este último principio significa que todos los poderes representativos tendrán que garantizar la cohesión de los conjuntos representados.

Dos dimensiones del planteamiento socialistas son interesantes. En primer lugar, no se trata de un mecanismo para la mera re-nacionalización; al contrario, tiene un potencial *federalizante*. Así, la nueva distribución de competencias entre los Estados y la Unión Europea será de doble vía; unas se devolverán al Estado-nación y otras se incorporarán a las

políticas comunes. Y, en segundo lugar, a diferencia de lo que ocurrirá con el PP, el PSOE proyecta este proceso de reparto también al nivel sub-estatal; afirmando que en el caso de Estados fuertemente descentralizados, como España y Alemania, esta operación tendrá importantes consecuencias para las estructuras internas, por lo que se convierte en la oportunidad de conformar la voluntad nacional en un nuevo diálogo entre el poder central y los periféricos. Vale la pena notar que esto contradice el comportamiento tradicional de los gobiernos socialistas que siempre han defendido en las reformas en las que han participado que el reparto interno de competencias es un asunto puramente doméstico a ser resuelto en el marco constitucional.

Estos tres puntos, entre otros menos llamativos, componen la agenda socialista de cara al 2004. A ellos habría que añadir los cambios o modificaciones en las actuales políticas de la Unión, contenidos en su manifiesto bajo el epígrafe *La voluntad de una Unión más perfecta* (sic). Sobre la premisa de que ampliación y profundización son compatibles, el PSOE identifica un tronco de 5 políticas básicas (políticas de libertad y seguridad interna; política económica y de desarrollo; políticas de cohesión territorial y social; políticas de ciudadanía y una política relevante en la globalización). Las propuestas más señaladas son la progresiva comunitarización de la Política de Justicia y de Interior (sic) y, sobre todo, recuperar una idea que no se mantuvo en el Tratado de Amsterdam, la “cláusula de solidaridad diplomática”, por la cual frente a posibles ataques contra un Estado miembro, este pueda ser defendido por los demás (una propuesta avanzada años antes por González).

### *C. El eje del discurso socialista: Ciudadanía y cohesión*

Desde los tiempos de González y su discurso federalizante, las nociones de cohesión y ciudadanía habían sido el eje del discurso socialista. Tras la elección de Rodríguez Zapatero como Secretario General, el PSOE ha rearmado su discurso sobre la UE en torno a estas dos ideas fuerza: poner la UE, la construcción europea, al servicio del ciudadano, y la solidaridad y/o cohesión. Estas han sido repetidas reiteradamente, enlazando los rasgos de identidad ideológicas de los con un programa específico para la UE.

En cuanto a la ciudadanía, en su crítica a Niza, Rodríguez Zapatero recupera el recurso retórico de la Europa de los ciudadanos: la Unión Europea no puede ser sólo un gobierno de gobiernos, sino un gobierno de ciudadanos y para los ciudadanos. Todo lo que suponga

avanzar en el despliegue de la ciudadanía y la democracia son objetivos que deben mantenerse como prioritarios (Rodríguez Zapatero; 2000). Sin embargo, el manifiesto del PSOE no contiene propuestas concretas para desarrollar la noción de ciudadanía, más allá de una indicación genérica a que el enriquecimiento del concepto de ciudadanía resulta, pues, esencial para la cohesión cultural y democrática del proceso de integración europea.

En realidad, la noción de la ciudadanía europea se sustancia en torno al concepto de cohesión. Una idea constantemente repetida por Zapatero y el PSOE es la confusión entre la cohesión como principio y su dotación material: la cohesión es algo más que mera transferencia de recursos materiales sujeta a discusiones sobre su reparto. Sobre todo de cara a la próxima ampliación, es perentorio superar estériles disputas sobre “cuanto entregas y cuanto recibes” y asumir la obligatoriedad de mantener la cohesión, sobre todo ante la próxima ampliación. Y tampoco la cohesión es una política vertical, sino que debe tener un carácter horizontal: la cohesión ha sido mal entendida desde el comienzo de su definición en los debates, confundiéndola con los fondos del mismo nombre y con los estructurales, cuando lo que se pretendía era que la cohesión impregnara la totalidad de las políticas europeas (PSOE; 2001).

Los socialistas consideran la cohesión como un elemento definidor del proyecto europeo y de la identidad europea: la cohesión, entendida en un sentido correcto, es el elemento de mayor claridad y fuerza para identificarnos como europeos, configura esa “identidad de identidades” que representa el modelo civilizatorio de Europa (PSOE, 2001). Y, además, es el aspecto de las políticas de la Unión que permite ofrecer una respuesta a los efectos negativos que provoca la globalización: *No podemos permitir por más tiempo que los ciudadanos sitúen a la Unión Europea como uno de los culpables de las injusticias que provoca la globalización económica, como si se tratara de una nueva sigla que representa intereses comerciales.*

Inevitablemente, un discurso federalizante centrado en la ciudadanía y la cohesión requiere considerar los medios materiales para hacerlo realidad; es decir, la financiación. La premisa es que la financiación comunitaria requiere asentarse sobre unas bases sólidas y objetivas, no sólo para evitar discusiones permanentes sobre lo que un Estado aporta y lo que obtiene, sino para garantizar suficiencia financiera y mantener la cohesión. Las propuestas no son excesivamente innovadoras y/o elaboradas. Por una parte, se propone una revisión de la política de ingresos y gastos de la Unión Europea. Una reforma presupuestaria coherente con la ambición de ampliar a 25 y con el principio de cohesión. Si lo anterior no es posible (lo que

resulta perfectamente previsible) se propone mantener el modelo actual y que la ampliación se financie con una aportación proporcional al PIB *per cápita* de cada Estado.

### **3.2 El Partido Popular (PP)**

Aunque el actual PP es un conglomerado de influencias diversas, la visión predominante no parece compartir la visión traumática de la historia de España durante el siglo XX. Y su interpretación del franquismo se aproxima más a un proceso de modernización económica que al extrañamiento de Europa (Torreblanca; 2001) y por lo tanto solo comparten de manera templada la creencia mítica en Europa. Por ello, el PP se ha decantado (y más desde la llegada de Aznar al poder) por una reivindicación genuina del estado nacional. En un discurso ante la Conferencia Interparlamentaria del PPE en 1995, Aznar expuso una visión de Europa cercana a la noción Gaullista de la “Europa de las patrias”: el estado nacional y su soberanía son (y deben ser) las bases del proceso de integración (Bernárdez;1995:309). El pensamiento de Aznar sobre la integración europea se basa en un fuerte sentimiento de que España es una de las grandes naciones históricas de Europa y que el proyecto europeo debe ser totalmente compatible con el respeto de las identidades nacionales (Rodrigo; 1996:25). En sus propias palabras: *La España del año 2000 es una nación antigua, sin complejos y dispuesta a merecer su lugar en un mundo globalizado* (Aznar; 2000).

La recuperación de un discurso más nacionalista centrado en la defensa del interés nacional ha sido considerado como una ‘normalización’ cuyo origen proviene de tres estímulos (Torreblanca;2001): en primer lugar, el cambiante humor de la opinión pública española (más escéptica sobre la integración) frente a la cuál una defensa retórica del interés nacional podría representar rendimientos electorales (Grasa;1997:38), en segundo lugar, la propia trayectoria de la integración europea durante los 90 (más inclinada a reacciones nacionalistas) y, en tercer lugar, la no-necesidad de apelar a la UE para legitimar políticas macroeconómicas restrictivas. A ello habría que añadir el progresivo desplazamiento dentro del gobierno de aquellos vinculados a la tradición democristiana, con un talante más europeísta. El gobierno del PP ha completado el rearme nacionalista incipientemente iniciado por los gobiernos socialistas: si estos hicieron de la modernización un objetivo prioritario dentro de la UE, el PP se fijó la incorporación a la tercera fase de la UEM como un objetivo ineludible. La consecución de este objetivo, entera y absolutamente atribuido como mérito a la gestión del PP, al margen de gobiernos anteriores y coyuntura económica internacional, potenció las intuiciones más

básicas de Aznar: la concepción de la política internacional como una competición en la que las posiciones finales dependen, exclusivamente, de la propia fuerza (Rodrigo; 1998: 30).

### **3.2.1 Rasgos inspiradores de la política europea del PP**

Ello aboca a un cierto individualismo en la conducción de la política exterior que se ha plasmado en varios aspectos: el atlantismo, la ruptura de la pauta tradicional de alianzas de España y la proyección de la ideología económica liberal a la UE.

#### *A. “Atlantismo”, alternativa al europeísmo?*

Aunque la pregunta es retórica, el gobierno del PP ha demostrado mayor predisposición hacia las tesis de EEUU que cualquier otro gobierno español anterior y bastante más que muchos gobiernos de la UE, lo que representa un cambio progresivo en la política exterior española, alineándose con otros gobiernos tradicionalmente atlanticistas (por ejemplo, el Reino Unido). Los indicios de este giro han sido varios; por ejemplo, en 1998, Aznar fue el único líder europeo que apoyó públicamente los bombardeos anglo-americanos sobre Irak (justo después de una visita del Ministro de Asuntos Exteriores a Madrid). Más recientemente, Aznar adoptó un cierto unilateralismo apoyando muy receptivo a la iniciativa americana de la Defensa Estratégica a pesar de las reticencias de otros gobiernos y sin esperar una toma de posición conjunta. Un reputado sociólogo francés, Alain Touraine, señalaba este giro (junto al de Berlusconi) para intuir una cierta división en el seno de la UE (Touraine, 2001). Un episodio, en particular, resulta revelador: el gobierno popular acordó la venta de la industria militar española a General Dynamics, una compañía americana, en perjuicio de su competidor alemán quien, paradójicamente suministraba la tecnología de los carros de combate fabricados por Santa Bárbara. En este episodio, a parte de una orientación atlantista, se combinan los otros dos rasgos caracterizadores de la política europea del PP: la alteración de la pauta de aliados tradicional de España y una visión liberal de la integración económica.

#### *B. Aliados cambiantes*

Los gobiernos de la UCD y del PSOE habían seguido muy de cerca el eje franco-alemán y había asumido como propios sus planteamientos e iniciativas. Ello permite distinguir la nítida línea entre el PP y sus antecesores en el gobierno: para estos, la pareja franco-alemana significaba la ortodoxia integracionista y, por lo tanto, de la adhesión a la misma se derivan beneficios ya que interés europeo encajaba perfectamente con interés nacional. El gobierno



del PP, por el contrario, ha buscado aliados circunstanciales, basados en la coincidencia puntual de intereses y en la afinidad ideológica y sintonía personal de Aznar. Si algo ha marcado la política europea durante los gobiernos del PP ha sido su choque sistemático con el gobierno alemán y su simpatía por el gobierno británico, cuyas tesis tradicionalmente han representado la heterodoxia en la integración y han sido, muchas veces, contrarias a los intereses de España. Las relaciones positivas con el Reino Unido se consolidaron en una serie de seminarios conjuntos sobre empleo, celebrados en Sevilla (Noviembre de 1998) y Oxford (1999) y que culminaron con la presentación de la propuesta Anglo-Española a la cumbre de Lisboa *Estrategia de Desarrollo Sostenible*, que se detalla más abajo. La coincidencia con las tesis británicas en varias ocasiones ha producido la impresión de que España se deslizaba progresivamente hacia el “frente Euro-escéptico”.

La lista de desencuentros con el gobierno alemán es larga; comienza con la disputa en torno al presupuesto en la discusión de la Agenda 2000 y continua en la oposición del gobierno español a ciertas iniciativas alemanas durante la CIG de 2000: España se oponía a eliminar el requisito de veto en las cooperaciones reforzadas, aunque finalmente terminó aceptándola y Aznar reaccionó con disgusto a las propuestas alemanas sobre federalismo y constitucionalismo. Aunque la erosión que sufrió la relación hispano-alemana se ha imputado a la pasividad del gobierno español y a la falta de sintonía personal entre Aznar y Schöeder, también ha influido poderosamente que los intereses de ambos dentro de la Unión (fundamentalmente, los intereses presupuestarios) son opuestos. España reaccionó fuertemente ante la propuesta alemana de re-nacionalización de la PAC. Y el último (por el momento) capítulo de este enfrentamiento se produjo cuando Aznar presentó un memorando que reclamaba evitar que la ampliación produjese un ‘efecto de convergencia estadística’ (i.e. la mejora automática de la renta *per capita* a consecuencia de la adhesión de estados más pobres) que penalizaría a las regiones españolas. El memorando español provocó una dura reacción, no debida especialmente a su contenido, sino a la táctica seguida: se presentó en las conversaciones sobre la ampliación vinculada a la demanda alemana de imponer un período transitorio de 7 años a la libertad de movimiento de trabajadores. Después de meses de disputas, el gobierno español retiró su pretensión, no sin haber provocado el descontento de Alemania y algunos otros socios.

Un episodio, aunque anecdótico, resume la tensa relación hispano-germana. En vísperas de la cumbre hispano-alemana de Septiembre de 2000, el influyente diario alemán *Die Zeit* publicó

un artículo titulado “El Europeo fastidioso”, centrado en Aznar y su política europea. El artículo cita una serie de episodios que han cimentado la mala fama del gobierno español por su intransigencia (la cumbre de Ámsterdam, el impuesto ecológico, las negociaciones de ampliación al este), junto a tópicos (imagen de grandeza) y críticas alemanas (lo que España cuesta a los contribuyentes alemanes). Independientemente de su certeza y calidad (escasa), el artículo estaba destinado provocar polémica y, en este sentido, impactó en el propio gobierno, cuya Oficina del Portavoz lo tradujo y, probablemente, fue discutido en círculos gubernamentales.

### *C. La visión liberal de la integración económica*

Además del Atlantismo y la alteración de la pauta de alianzas tradicional de España, el tercer elemento mencionado como caracterizador del individualismo del PP ha sido la proyección al ámbito europeo de un programa económico liberalizante. En contraste con las iniciativas federalizantes de los gobiernos socialistas (la ciudadanía, la cohesión económica y social), la mayor contribución del gobierno del PP al proceso de integración ha sido la iniciativa conjunta presentada con Tony Blair sobre el modelo macroeconómico de corte netamente liberal, la *Estrategia de Desarrollo Sostenible* (el proceso de Lisboa), cuyos tres ejes serían (Aznar; 2000):

- a) Paso a una economía y una sociedad basada en el conocimiento. Mediante políticas de I + D, reformas económicas estructurales, y la culminación del mercado interior.
- b) Modernización del modelo social europeo, que es inaplazable. Los medios para ello son la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social, con una política de empleo.
- c) Crecimiento económico europeo estabilizado en torno al 3% anual, con las pertinentes reformas económicas. En concreto, se necesita un programa de liberalización a medio plazo de los mercados. El desarrollo de las nuevas tecnologías se ha visto limitado por la regulación excesiva, el dirigismo y la fragmentación de los mercados nacionales.

Estos puntos trasladan la visión liberal de la integración europea del PP; en opinión de Aznar y Blair; los gobiernos no deben caer en el dirigismo ni tampoco sustituir al mercado. No deben interferir en las decisiones comerciales ni imponer pesadas regulaciones económicas y sociales. Más bien, el nuevo papel de los gobiernos es crear las condiciones para que las

empresas puedan crear empleo. Esta visión tiene repercusiones institucionales: la coordinación nacional es mejor que la armonización y la coordinación intergubernamental es mejor que el supranacionalismo clásico para la política económica, que debe estar bajo la dirección de los Jefes de Estado y/o Gobierno en el Consejo Europeo (Aznar y Blair; 2000).

### **3.2.2 Estilo y proyecto europeo del gobierno popular**

#### *A. Estilo: el interés nacional como prioridad*

Sobre este trasfondo, la política europea del PP se ha caracterizado por un pragmatismo carente de discurso constructivo y por su marcado utilitarismo. En la primera oportunidad, durante la Conferencia Intergubernamental de 1996, Aznar expuso su visión, una reforma guiada por los siguientes criterios: gradualismo, marco institucional único y objetivos comunes (aunque con diferentes velocidades); apoyo político y financiero de la Unión a aquellos miembros incapaces de alcanzar inicialmente los objetivos comunes (con la vista puesta en la UEM), y fechas límite amplias (Aznar; 1995:173). Aunque este discurso *a priori* no se distancia mucho de la ortodoxia comunitaria, dos rasgos del estilo negociador de su gobierno revelan una visión más centrada en la dimensión nacional. En primer lugar, su identificación de prioridades nacionales revela un cierto *desconocimiento* de la mecánica comunitaria; Aznar identificó, a. una definición más precisa del principio de subsidiariedad (tradicionalmente visto por los gobiernos españoles como un intento británico de debilitar a la Comisión, un aliado institucional de España), b. La reforma del presupuesto de la Unión (un tema fuera de la agenda de la CIG) y c. Situó a la eliminación del derecho de asilo entre ciudadanos como objetivo inexcusable para el gobierno español, un objetivo justo pero pésimamente presentado y negociado (Closa; 1998).

Y, en segundo lugar, Aznar se apropió de un *estilo asertivo* cuyo eje central es el recurso al veto para defender los intereses españoles, concretamente un incremento del número de votos del Consejo para compensar la pérdida de un Comisario: en sus propias palabras de cara a la CIG de 2000, España aspira a que le sea reconocido un peso acorde con su importancia demográfica y que se restablezcan los equilibrios que se han ido deteriorando (sic) con sucesivas ampliaciones. El gobierno del PP mostró de nuevo un estilo negociador muy centrado en prioridades nacionales y poco dado a la conciliación con ocasión de la presentación del Memorando de Aznar de 2001 sobre la política regional (mencionado arriba).

El gobierno estableció un veto sobre la propuesta alemana de un período transitorio no por una cuestión de sustancia, sino para forzar la aceptación de sus tesis. Por supuesto, la mayoría de los Estados Miembros y de los candidatos vieron la postura de España como una afrenta. La única compensación que obtuvo el gobierno español fue un compromiso de la Comisión de elaborar un informe sobre las consecuencias de la ampliación sobre la política de cohesión.

### *B. El proyecto europeo de Aznar y el PP*

Si algo ha caracterizado la política europea del PP y, sobre todo, la inspirada por el Presidente Aznar ha sido la ausencia de un discurso europeísta o que apele a objetivos europeos; bien como discurso legitimador de las pretensiones españolas, bien como verdadero proyecto. Su forma de encarar las reformas a tratar por las CIG ha sido pragmática y gradual. Así, en la Conferencia de 2000 que llevó al Tratado de Niza, el gobierno español deseaba concentrarse únicamente en la resolución de los ‘fleclos’ del Tratado de Ámsterdam (la composición de la Comisión, la redistribución de votos en el Consejo y la extensión de la mayoría cualificada a otras áreas). La ampliación de la agenda a otras cuestiones podría afectar al calendario de la ampliación y a la posibilidad de que la Unión pudiese aceptar a nuevos miembros en 2003. En realidad, el gobierno no deseaba la incorporación a la agenda de la discusión sobre las *cooperaciones reforzadas*; como expresó en una carta conjunta con Tony Blair, la Unión corría así el peligro de crear ciudadanos de segunda clase a través de una ‘Europa a dos velocidades’ (Aznar y Blair; 2000). En realidad, el gobierno tenía que las cooperaciones reforzadas pudiesen convertirse en un mecanismo de exclusión de España y, sobre todo, que afectasen a los fondos estructurales y el medio ambiente. Aznar finalmente aceptó este punto en la agenda final de Niza, aunque con la condición de que no se aplicase a ambas políticas. Es cierto que sobre este punto, Aznar meramente refleja prioridades constantes de España en un contexto cambiante; pero lo hace con una ausencia casi total de discurso de alcance europeo.

Aznar ha planteado reiteradamente su desconfianza sobre las diversas propuestas de una ‘federación’ y/o una ‘Constitución’ europea, dudando de su eficacia y valor para definir el futuro de la Unión y proponiendo, en su lugar, un entendimiento sobre los contenidos. En todo caso, Aznar ha señalado dos límites claros tanto al federalismo como a la Constitución: en cuanto al federalismo, sin profundizar en el significado del término, Aznar advertía que los Estados europeos son muy celosos de su identidad nacional e internacional, y las

modificaciones en la esfera de competencias de la Unión deben seguir supeditadas al acuerdo de todos. Es decir, cualquier proceso federalizante debe contar con el apoyo unánime o, lo que es lo mismo, cualquier país debe tener un veto sobre él (Aznar; 2000). En una intervención en Alemania en el marco de un seminario sobre Una Europa sin fronteras, (19 Enero de 2001), Aznar realizó un alegato contra el federalismo, advirtiendo que los estados europeos son muy celosos de su identidad. Aznar se declaró a favor del pragmatismo y en contra de conceptos abstractos.<sup>1</sup> Y en cuanto a la Constitución, la opinión de Aznar es que nada impide que un texto que sea formalmente un Tratado tenga un contenido constitucional. Esa es una buena vía por recorrer, donde todavía queda mucho trecho por mejorar y donde las ideas de simplificación y de consolidación de los Tratados actuales pueden encontrar su acomodo (Aznar; 2000).

A diferencia de muchos de los líderes europeos, Aznar no ha elaborado un documento de reflexión sobre el futuro de Europa, algo que, por otra parte, contradice su preferencia por las soluciones pragmáticas y *ad hoc*. En todo caso, Aznar presentó, en Octubre de 2001, un grupo de reflexiones poco sistematizadas que aportaban algunas novedades en tanto que adelantaban algunas propuestas concretas (Aznar; 2001). Tanto la elección del momento como el marco para la presentación, sin embargo, no han sido los más adecuados. Ocurrió el lunes 8 de Octubre en la sede de la Comisión con ocasión de la entrega de un premio de la *Fundación del Mérito Europeo* a Viviane Reding y ante un grupo reducido de asistentes. Más significativamente, ocurrió bastante después de la presentación de la propuesta del PSOE y horas después del inicio del bombardeo estadounidense sobre Afganistán. Lo primero lo situaba a rebufo del documento del principal partido de la oposición, lo segundo le restaba visibilidad.

En realidad, no se trata de un documento, sino el texto de una conferencia que resulta temáticamente desorganizado y donde se trasluce que el propio Aznar ha improvisado su contenido.<sup>2</sup> Sobre la premisa ya conocida de cuestionar fórmulas que ensayan arquetipos artificiales que comportan el riesgo de romper la Europa ya conseguida, se distinguen cuatro propuestas sustantivas que recogen las cuatro cuestiones individualizadas en la Declaración 23 del Tratado de Niza: la simplificación de los Tratados; el papel de los parlamentos

---

<sup>1</sup> *El País*, 20 Enero 2001.

<sup>2</sup> Vid. *El País*, 15 de Octubre 2001. El propio Aznar menciona en el texto que hace referencia al futuro de Europa a petición de M<sup>me</sup>. V. Reding.

nacionales, el reparto de competencias y la ‘constitucionalización’ de la Carta de Derechos Fundamentales. A ellos añade Aznar una mención tangencial al presupuesto de la UE.

1. La simplificación de los Tratados. En opinión de Aznar, la coherencia del sistema comunitario sería reforzada si se emprende la constitucionalización progresiva de los Tratados. Aznar no clarifica el significado que para él tiene ‘constitucionalización’ aunque sí señala dos elementos que deben estar presentes. Por una parte, la Carta de los Derechos Fundamentales debe incluirse en los Tratados, de forma íntegra. Además, debe reforzarse la posibilidad de que los particulares puedan acudir al Tribunal de Justicia para hacer efectivos los derechos reconocidos en dicha Carta. Por otra parte, la ‘constitucionalización’ debe ser acompañada de la atribución de una personalidad jurídica única a la Unión Europea, lo que permitiría una mayor clarificación y visibilidad de la representación exterior de la Unión y daría un carácter más unitario al funcionamiento de las instituciones comunitarias.
2. El papel de los parlamentos nacionales. La premisa de partida de Aznar es que no existe, en realidad, un déficit democrático en la Unión. Lo que se requiere es ajustar los mecanismos tradicionales de control político a las nuevas exigencias de la integración europea. Para reforzar la legitimación democrática, el primer paso sería la redacción de una Carta vinculante sobre la intervención de los Parlamentos Nacionales en los asuntos relativos a la Unión Europea. Esta Carta (que podría denominarse *Carta de los Parlamentos nacionales*) sería un texto que delimitaría las modalidades de intervención de los Parlamentos Nacionales en los asuntos relativos a la Unión Europea. La Carta recogería un Código de Conducta obligatorio para los Parlamentos Nacionales y establecería unos requisitos mínimos de control parlamentario nacional. La función de estos sería, ‘reforzar’ el papel que éstos deben desempeñar cuando la Unión tenga que asumir competencias sin que los Tratados lo hayan reconocido previamente. Así, cada vez que se crea necesario que la Unión ejerza una nueva competencia para cumplir sus fines, además de la opinión del Parlamento Europeo sería necesario obtener la aprobación de los Parlamentos nacionales.
3. Reparto de competencias entre la UE y sus estados. Aznar parte de la premisa de que en vez de discutir sobre la distribución de las competencias, de lo que habría que hablar es de cómo la Unión y sus Estados se coordinan entre sí para asegurar una

eficaz ejecución y gestión de las competencias comunitarias. No obstante, planteado el tema, Aznar opina que esta cuestión debería limitarse a cómo distribuir mejor las competencias entre la Unión y sus Estados miembros, y que cualquier intento de involucrar a otras esferas públicas (esto es, regiones o Comunidades Autónomas) pondría en serio riesgo la Unión Europea. En cuanto a la modalidad, concreta, Aznar cuestiona que la solución pueda ser establecer un catálogo rígido y previamente fijado que distribuya las competencias entre la Unión Europea y sus Estados. Y esto es así porque la Unión está compuesta por unos miembros con diferentes tradiciones constitucionales, que recogen una multitud de fórmulas diferentes: hay en Europa Estados centralizados, semi-centralizados, un Estado autonómico, varios Estados federales. Se requiere, por tanto, un sistema flexible; necesidad aún más exigente cuando pensamos que la Unión Europea es una unión muy dinámica que existe para conseguir unos objetivos y unos fines. Un sistema rígido de distribución de competencias impediría que la Unión asumiese poderes en materias que necesitasen de su intervención debido, por ejemplo, bien al cambio tecnológico, bien al propio desarrollo sociológico en los distintos países de la Unión.

4. Recursos y presupuesto. Finalmente, Aznar advierte que, aunque no es punto en la agenda de cara al 2004, el debate sobre el presupuesto es inevitable porque no existe una adaptación entre recursos y necesidades derivadas de las competencias comunitarias.

### **3.3 *Izquierda Unida*: Europeísmo crítico**

*Izquierda Unida*, coalición en la que se integra el PCE, sostiene, en general un discurso pro-Europeo, aunque centrado en la crítica del perfil neoliberal que la UE ha intensificado después del Tratado de Maastricht y el programa para alcanzar la UEM. De hecho, las diferencias de evaluación sobre el significado de este tratado fueron una de las causas de la escisión de *Nueva Izquierda* (con una actitud más positiva hacia la UE). En opinión de su anterior líder, Julio Anguita, la unión monetaria significaba el fin de cualquier perspectiva de una Europa democrática, social y política. Completado el programa de la UE, las propuestas liberalizadoras de Aznar y Blair ocupan este puesto: *El tándem formado por Aznar y Blair*

*seguirá siendo una rémora para la construcción de la Europa social* (Llamazares; 2000). La ampliación al Este es considerada como una ampliación de un área de libre cambio.

La crítica de IU al perfil liberal de la UE ha convergido progresivamente en una afirmación nacionalista, claramente manifestado en la crítica que su actual líder, G. Llamazares, ha hecho de los resultados de Niza: *El gobierno ha fracasado en su objetivo de equiparación con los cuatro grandes, aunque se aproxime a ellos. El deterioro de nuestra capacidad de bloqueo en el Consejo, la renuncia a uno de nuestros dos comisarios y la pérdida de peso relativo en el Parlamento arrojan un balance muy preocupante para la influencia de España en los tres vértices del “triángulo mágico” que representan estas tres instituciones, y en un sentido más amplio, para la influencia de España en el futuro de la construcción europea. El Gobierno no ha sacado fruto suficiente de la Declaración 50 del Tratado de Ámsterdam, que le garantizaba la compensación de un mayor peso relativo en las decisiones del Consejo. El Presidente Aznar ha sacrificado nuestra representación en el Parlamento Europeo aceptando una reducción de 64 a 50 diputados, siendo España el país que ha perdido proporcionalmente más escaños en el nuevo reparto* (Llamazares; 2000)

Este planteamiento nacionalista choca con el europeísmo original de IU, lo que lleva a un discurso contradictorio. En el mismo artículo, Llamazares critica a Aznar por haber acudido a Niza sin ideas propias. Y sostiene que, para IU, la UE debe orientarse hacia la construcción de un espacio económico y social integrado, con recursos suficientes, y de una Unión política capaz de aportar al proceso de mundialización su propia experiencia histórica y sus valores más universales. Para conseguirlo será necesario desplegar más inteligencia y generosidad política y más protagonismo de los ciudadanos.

### **3.4 Los partidos nacionalistas**

La UE y el proceso de integración proporcionan a los partidos nacionalistas (i.e regionalistas) una nueva arena política (esto es, una ampliación de la estructura de oportunidades) y un nuevo recursos retóricos para fortalecer y/o re-definir los planteamientos ideológicos clásicos. Todos ellos coinciden en su reclamación de la participación de las naciones sin estado, aunque discrepan sobre los objetivos últimos. A continuación se revisan los tres partidos nacionalistas más significativos del Estado español, cada uno de ellos de una de las tres nacionalidades históricas; Cataluña, País Vasco y Galicia.



### 3.4.1 El nacionalismo catalán: la re-definición de un proyecto

Europa y la UE tienen un papel muy definido en el discurso nacionalista catalán. Primero, el discurso nacionalista se conecta con una entidad política más amplia, moderna y plural, lo que otorga credibilidad a reclamaciones que, de otra forma, podrían considerarse como provincianas. Segundo, Europa sirve como analogía de autoridad política sin estado y, tercero, las reclamaciones catalanistas de mayor autonomía territorial se refuerzan por la idea de una Europa que supera la configuración de la estatalidad (Laitin;1997:293).

Tradicionalmente, el nacionalismo situaba como su objetivo máximo la independencia nacional y la autodeterminación, es decir, la consecución de la soberanía y la estatalidad. La UE induce una relativización de este escenario; en él, *el objetivo de los nacionalistas catalanes es avanzar en la construcción de la Europa de las naciones* (Convergencia; 2000). Dos razones pueden explicar el cambio de objetivo último: por una parte, la erosión de los atributos clásicos de la estatalidad significa que la percepción de los actuales estados como opresores se relativiza y esto hace menos exigente la demanda máxima de independencia. Así, *Convergencia Democrática de Catalunya* sostiene que *la pérdida de peso del estatismo (...) abre las puertas a la presencia directa en Europa con el resto de las naciones que son las que mejor representan los diferentes pueblos y realidades nacionales de la UE* (Convergencia; 2000).

Por otra parte, el desarrollo actual de la UE induce un cierto grado de realismo sobre las perspectivas reales de un eventual estado independiente en la UE. Los nacionalistas catalanes opinan que Cataluña debe poder expresarse políticamente en el marco de la Unión, lo que significa una serie de actuaciones concretas. En el ámbito interno, se trata de forzar al estado español a reconocer la plurinacionalidad; lo que significa articular mecanismos que integren en la voluntad estatal las voluntades de las naciones minoritarias. En el ámbito de la UE, las líneas de actuación son a: Asumir un liderazgo efectivo (i.e. económico, social y cultural), b. Fomentar los vínculos con otras regiones europeas y, sobre todo, c. Promover la presencia de Cataluña en las instituciones europeas, así como la defensa del catalán.

En cuanto a la agenda actual, los planteamientos del nacionalismo catalán refleja tesis habituales de los partidos españoles: la reforma debe servir para aproximar las instituciones a la gente y, sobre todo, la ampliación no debe significar un debilitamiento de la UE ni un perjuicio para las regiones menos desarrolladas (Convergencia; 2000).

### **3.4.2 PNV: fortaleciendo la causa de la independencia**

El planteamiento del PNV es más radical, ya que considera como propios e irrenunciables los conceptos de nacionalidad y derecho de unidad del pueblo vasco, así como la soberanía, autodeterminación e independencia (PNV; 2000). Su objetivo máximo es la independencia en el concierto europeo, que ocasionalmente se ha reivindicado simbólicamente como la aspiración de convertirse en la decimotercera estrella de la bandera de la UE. Ocasionalmente, los líderes del PNV sitúan esta expectativa a medio plazo; en 10 o 15 años.<sup>3</sup>

El discurso del PNV es, cuando menos, chocante en los elementos teóricos que emplea para su análisis de la actualidad. Por una parte, considera que el mayor obstáculo a la construcción europea es ‘el viejo nacionalismo de los Estados’ (sic) que obstaculiza la participación efectiva de las naciones sin estado, aunque el PNV aspira a esa misma estatalidad que critica. Por otra parte, reivindica la subsidiariedad (una lógica estandarizante y no que no está basada en la diferencia y que no necesariamente actúa *siempre* a favor de las entidades menores) como mecanismo que garantizará la participación de las entidades sub-estatales. El PNV critica que el gobierno español no haya firmado la Declaración de los estados federales de la UE (Alemania, Austria, Bélgica) de 1997 sobre el reparto de competencias.

El recurso a la UE como instrumento retórico es menor que en el caso catalán, quizás porque el PNV es consciente de las dificultades de aceptación para los estados miembros de un discurso que enlazase independencia nacional y soberanía construida en el marco de la incorporación de pleno derecho del nuevo estado a la UE.

### **3.4.3 El BNG: la crítica a la ‘Europa mercantil y liberal’ desde la periferia**

Aunque el BNG no se manifiesta en contra de la integración europea ni de la UE, si rechaza el modelo actual y, en particular, el diseñado por el Tratado de Maastricht. En su crítica, combina dos planteamientos; por una parte, el modelo económico se basa en una subordinación mercantil y financiero a los intereses del capital de los países centrales. Este modelo no se adecua a los intereses de los pueblos de la Unión. En segundo lugar, Galicia está en una situación (geográfica y productiva) periférica, remota y subordinada, lo que se traduce en que sus sectores productivos básicos (agricultura, pesca, ganadería, construcción naval) están siendo desmantelados (BNG; 2000).

---

<sup>3</sup> Declaraciones de Xavier Arzaullus, *El País*, 22 Octubre 2001.

La estrategia del BNG, sin embargo, es realista: la UE es una realidad ineludible y el BNG está obligado a estar presente en las instituciones europeas, bien directamente, bien a través del Estado español, para defender los intereses del pueblo europeo. Considera que el Comité de las Regiones, que podría ser interesante, es inadecuado por la heterogeneidad de su composición y el carácter no obligatorio de sus dictámenes. En términos sustanciales, el BNG propugna la re-negociación del Tratado de Adhesión y la defensa de los sectores afectados.

#### **4. La sociedad civil: sindicatos, patronal y medios de comunicación**

El papel que tienen en el debate otros actores a parte de los partidos políticos es escaso. Ello no quiere decir que no se hayan posicionado con nitidez; así, la patronal CEOE presionó durante las negociaciones de adhesión para obtener las mejores condiciones en la liberalización del sector industrial. Igualmente, los sindicatos (UGT y CCOO) hicieron oír sus críticas al programa de ajuste monetario derivado de la UEM. Ambos coinciden en una aceptación del proceso de integración, aunque interpretándolo de acuerdo con sus preferencias: apoyo a la industria y a la competitividad, por parte de la patronal; desarrollo de la ‘Europa social’, por parte sindical. La movilización de estos actores, como de otros grupos tales como las muy activas asociaciones agrarias, coincide con acontecimientos o negociaciones que afectan específicamente sus intereses. El efecto que esto ha tenido es que la movilización, que siempre tiene un carácter reactivo o defensivo, ha actuado sinérgicamente con el discurso reivindicativo basado en agravios reales o imaginados.

Los medios de comunicación y, en particular, la prensa escrita reflejan la dualidad entre europeísmo y nacionalismo europeísta que caracteriza a los partidos políticos. De los tres periódicos de difusión nacional, *El País* ha adoptado tradicionalmente una postura pro-europeísta (cercana a las tesis del gobierno socialista) y muy crítico con la política europea del PP. *ABC*, un periódico de marcada línea conservadora, nunca ha ocultado sus preferencias nacionalistas (aunque ello no significa en absoluto antieuropeísmo) y su apoyo a la política del PP, además de haber sido tremendamente crítico con el gobierno del PSOE. La visión del diario *El Mundo* sobre la política europea no parece responder a las mismas pulsiones nacionalistas, aunque un cierto talante populista le lleva a actitudes muy críticas centradas en la defensa del interés nacional. Posiblemente, la negociación final del Tratado de Niza

significó el punto álgido en el volumen de información sobre la UE en la prensa escrita (y en otros medios) y las características de la agenda (fundamentalmente, la discusión sobre el reparto de votos) marcó una coincidencia crítica centrada en la defensa del “poder” de España en la UE.

## **PARTE II: LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE 2002**

### **1. La experiencia de las Presidencias anteriores**

La pretensión de esta sección es poner la tercera Presidencia (2002) en contexto e identificar algunos rasgos recurrentes de la misma que puedan ser vinculados a las raíces domésticas de la política europea de España. La perspectiva comparada de las sucesivas Presidencias de un mismo país permite valorar la continuidad y cambio en las actitudes políticas, las prioridades y la concepción subyacente del proceso de integración europea. Los contenidos de la agenda de Presidencia proporcionan indicios de, por una parte, la percepción del proceso de integración (y la continuidad y/o cambio en la misma) y, por otra parte, la inclusión de prioridades nacionales en la agenda común. España ha desempeñado anteriormente la Presidencia en sólo dos ocasiones (1989 y 1995), lo cuál permite un análisis detallado de las mismas, aunque la valoración comparativa quizás no cuente con suficientes casos para extraer conclusiones definitivas. Especulando con los posibles resultados de la Presidencia de 2002, *a priori*, parece que alguna prioridad española, como la lucha antiterrorista y, en general, el desarrollo del tercer pilar, se va a ver muy estimulada por los acontecimientos internacionales.

#### **1.1 La Presidencia de 1989**

La Presidencia de 1989 transcurrió bajo la segunda legislatura de gobierno del PSOE y en un año de elecciones europeas, autonómicas y locales. El PSOE había mantenido la mayoría absoluta en las elecciones de 1986, pero con un notable descenso con respecto a 1982. Entre otras cosas, la Presidencia era una oportunidad de mejorar la imagen gubernamental, que comenzaba a estar dañada al final de la legislatura y capitalizar electoralmente el prestigio derivado de una buena gestión. Por otra parte, la Presidencia representaba un cierto desafío para el gobierno, porque algunos de los miembros de la UE albergaban algunas reservas sobre la capacidad de un estado recién llegado y con una cierta tradición de rigidez burocrática para afrontar las necesidades organizativas inherentes a esta función.

En definitiva, el gobierno consideraba que la Presidencia marcaría una etapa en el camino hacia la modernización de la España democrática (Barbé;1996:14), en una forma que no

afectaría exclusivamente a los aspectos organizativos, así como la oportunidad de dar los toques finales de normalización a las relaciones de España con la UE (Fernández Ordoñez;1989). Más que cualquier otra cosa, la imagen buscada, como señaló oportunamente González era de dignidad y, sobre todo, prestigio (Kirchner;1992:105).

El entonces ministro de Asuntos Exteriores, F. Fernández Ordóñez describió el talante de la Presidencia como institucional y realista y tanto los observadores como los propios funcionarios coincidieron en calificarla como una ‘Presidencia de gestión’, ya que no lanzó nuevas iniciativas; en su lugar, se asumió la agenda heredada de la Presidencia alemana y se reflejó de forma fidedigna el programa de trabajo de la propia Comisión (Solbes et al.;1988). Los grandes temas de la década de los 80 (ampliación, AUE, perspectivas financieras, etc.) estaban ya resueltos y el gobierno español heredó los temas siguientes: finalización del mercado interior, la Carta Social Europea y la definición de etapas de la Unión Monetaria. Sobre esta agenda heredada, se añadieron algunas preocupaciones más particularmente españolas, como eran el tratamiento de los problemas medioambientales específicos del Sur de Europa y algunas medidas puntuales sobre el papel de los ciudadanos en la UE (supresión de controles en las fronteras, derecho de residencia y participación política) que anticipaban la propuesta posterior sobre ciudadanía europea.

La iniciativa española fue más claramente perceptible en la agenda exterior y en la cooperación política europea (CPE). España contaba con un instrumento para ampliar el ámbito y efectividad de la política exterior española, tanto en las áreas de interés tradicional para España como en otras nuevas(Sabá; 1996: 187). Latinoamérica fue un objetivo prioritario, como también lo fue la cuenca Mediterránea (en particular, las negociaciones en curso con Marruecos). Finalmente, un tercer punto de interés lo constituía las relaciones con los países de la AELC, en las que España deseaba imponer su tesis de que la participación en el mercado interno requiere compartir los esfuerzos de cohesión.

La evaluación de los resultados, sin embargo, es desigual; mientras algunos consideran que superó las expectativas, en particular en los temas relativos al mercado interior y la cooperación política (Kirchner;1992:100), otros consideran que los avances en las áreas prioritarias fue frustrante pero debido al escaso margen para avanzar en los temas realmente trascendentes (Story and Grugel; 1991: 36). En términos concretos, se produjeron avances en el mercado único, pero quizás el resultado más espectacular fue la adopción del Informe

Delors sobre la UEM y la primera fase de la misma. Su importancia se vio subrayada por la decisión del gobierno español de ligar la peseta al Sistema Monetario Europeo justo antes de la cumbre, enfatizando así la importancia de la participación en la UEM incluso asumiendo costes domésticos. La Presidencia, sin embargo, no forzó la convocatoria de una conferencia intergubernamental (CIG) para evitar la confrontación directa con Margaret Thatcher, cuya oposición evitó, precisamente, la adopción en Madrid de la Carta Social Europea. El acuerdo fue definido por González como lo posible, no lo deseable. España no consiguió avanzar en sus propuestas sobre ciudadanía y no obtuvo grandes resultados en la CPE en relación con Latinoamérica; apenas una declaración sobre la deuda y un incremento de los fondos de ayuda al desarrollo. Desde otro punto de vista, los resultados favorecieron la visión de España dentro de la UE e influyeron las perspectivas electorales del PSOE y del propio González (Story and Grugel; 1991:36)

## **1.2 La segunda Presidencia: 1995**

Las circunstancias en las que se desarrolló la segunda Presidencia fueron sustancialmente diferentes, tanto interna como externamente. Internamente, el gobierno socialista, ya en su cuarto mandato, era un gobierno minoritario sostenido por los nacionalistas catalanes de Convergencia i Unió (CiU). Además, estaba sometido a fuertes críticas por los varios casos de corrupción política descubiertos; tanto por parte del Partido Popular (PP) como Izquierda Unida (IU). Así pues, la Presidencia se afrontaba en una posición de debilidad interna y para los socialistas, la Presidencia se convirtió en una tabla de salvamento, un factor de prestigio internacional para neutralizar la debilidad interna (Barbé;1996:18).

Externamente, España había consolidado ya su posición y prestigio en la Unión; sin embargo, el clima era de ‘euro-escepticismo’ inducido por el recelo popular sobre el Tratado de Maastricht, lo que hacía disminuir las ambiciones de los miembros de la Unión y además, disminuía el valor de la tradicional retórica pro-integracionista del gobierno español.

Así pues, aunque existió una cierta continuidad, el estilo de la segunda Presidencia introdujo notas distintivas. Por una parte, la Presidencia adoptó un tono levemente más nacionalista, por lo menos a nivel simbólico, como lo demuestra la elección del logo (una ‘ñ’ con los colores de la bandera española, que también se refería a un conflicto con la Comisión que rechazó la prohibición española de vender teclados que no contuvieran esta letra). Pero, por otra parte,

España intentó coordinarse con las anteriores Presidencias, Francia y Alemania, que habían creado un mecanismo de coordinación (al que el gobierno español fue invitado sólo cuando la agenda había sido fijada).

La Presidencia española fijó, en una comunicación enviada al Parlamento español, cuatro grandes ejes de actuación:

- El relanzamiento económico de Europa en un marco socialmente integrado;
- Una Europa abierta al mundo en la estabilidad, seguridad, libertad y solidaridad;
- Una Europa abierta al ciudadano;
- Sentar las bases de la Europa del futuro: la Conferencia de 1996.

Estos cuatro ejes reunían un larguísimo catálogo de propuestas concretas. El primero incluía las relativas a política macroeconómica y, a grandes rasgos, prolongaba la gestión de los asuntos pendientes de la UE, (con prioridades como la definición de una política de empleo, iniciada en el Consejo Europeo de Essen y los preparativos para la III fase de la UEM) sin introducir grandes novedades. En cuanto a la dimensión exterior, la agenda estaba determinada por los temas recurrentes (relaciones con Europa del Este y Así y la definición de un nuevo modelo de relación con EEUU) y otros dos de vital interés para España: las relaciones con Latino América y el Mediterráneo, en donde se situaba el gran objetivo concreto de esta Presidencia: la Conferencia Euromediterránea. El tercer eje resumía los objetivos en políticas con una conexión directa con el ciudadano y, de forma muy extensa, explicable porque ha sido una prioridad española tradicional, lo relativo al tercer pilar.

Los resultados de la Presidencia reflejan esta agenda: el Consejo Europeo confirmó el calendario para la UEM y adoptó el nombre de euro para la nueva moneda. Los resultados más visibles se ubicaron en el ámbito de las relaciones exteriores (Grasa; 1997): la Declaración de Madrid y la Agenda Trasatlántica con EEUU; el Acuerdo Interregional con MERCOSUR y, sobre todo, la Conferencia Euro-Mediterránea. Esta era una prioridad española cuya celebración se basó en un trabajo preparatorio previo muy intenso. Los comisarios españoles Matutes y Marín habían representado un papel central para obtener los fondos de los Programas Mediterráneos Renovados y para la aprobación, por parte de la Comisión, del informe ‘Reforzamiento de la Política Mediterránea de la UE: propuestas para comenzar una asociación Euro-Mediterránea’ (Baixeras; 1996: 157). Por otra parte, España



había negociado, previamente, elementos estratégicos que mejoraban las posibilidades de éxito de la Conferencia. Así, durante la Presidencia alemana había convencido a los miembros de la UE de vincular la asignación de un montante determinado del Programa PHARE para los países del Este a un comportamiento análogo con los países del Mediterráneo. Y bajo la Presidencia alemana (primera mitad de 1995), Alemania había aceptado asignar al Mediterráneo el 70% del montante dirigido al Este de Europa; un acuerdo que proporcionaba la base material para la Conferencia Euromediterránea.

Además, el Consejo Europeo de Madrid estableció el calendario sobre la agenda futura de la Unión. En opinión de González, existía un riesgo cierto de que el calendario arrastrase a la UE y, por ello, el desafío principal era pilotar Europa hacia su rumbo (González; 1995/96). El planteamiento de la Presidencia consistía en separar y ordenar sucesivamente las tareas pendientes (una estrategia que, por supuesto, beneficiaba a los intereses españoles): la CIG de 1996; las negociaciones de ampliación, los efectos de la ampliación sobre las políticas y recursos de la UE, la tercera fase de la UEM, la re-negociación de las perspectivas financieras y el futuro de la UE. Y como punto de partida, se adoptó el Informe Westendorp que sirvió de base a la negociación del Tratado de Ámsterdam.

## **2. Hacia la tercera Presidencia : 2002**

El contexto en el que se va a desarrollar la tercera Presidencia está caracterizado por las siguientes notas distintivas. Internamente, el gobierno afronta la Presidencia en la mitad de su mandato y sin verse erosionado sustancialmente en su apoyo electoral, algo que sí le había ocurrido al PSOE. Aznar ha intentado eliminar posibles obstáculos internos; así, el XIV Congreso del PP, previsto inicialmente para finales de enero de 2002, se desplazó a diciembre de 2001 para evitar que el debate sobre su sucesión pudiese ensombrecer la Presidencia de la UE. Se rumoreaba, además, que el PP querían promover su candidatura como eventual Presidente de la Comisión una vez que finalice su mandato.<sup>4</sup> Para el PP y, especialmente, para Aznar, la Presidencia representa una oportunidad de ganar prestigio internacional y una ocasión para atemperar una creciente percepción de carácter intransigente y defensa a ultranza de los intereses españoles (provocada por su defensa tenaz de los retornos presupuestarios a

---

<sup>4</sup> *El País*, 16 Octubre 2000.

través de los fondos estructurales). De hecho, el programa de la Presidencia se calificó como continuista (ya que se señala como objetivo la consolidación de los acuerdos que se han alcanzado en los distintos ámbitos en anteriores Presidencias) y marcado por el mismo carácter netamente europeísta que tuvieron las de los años 1989 y 1995.

El contexto externo de la Presidencia estará condicionado por las elecciones a celebrar en los dos motores de la UE, Francia y Alemania, lo que puede incidir en un menor margen de maniobra en las negociaciones pendientes y, por tanto, un obstáculo a su conclusión bajo la Presidencia española. Además, el impacto del atentado terrorista del 11 de Septiembre en EEUU da una nueva prioridad a ciertas cuestiones de la agenda, en particular, los (muy queridos al gobierno español) asuntos de lucha antiterrorista vinculados al Tercer Pilar, y la defensa común. Aznar así lo indicó, señalando que *La Unión puede y debe organizar su respuesta a estas nuevas amenazas ocupándose, al menos, de dos asuntos: en primer lugar, tenemos que acelerar entre todos la llegada del Espacio común de Libertad, Seguridad y Justicia; en segundo lugar, propongo que las misiones de la Política Exterior y de Defensa incluyan, a partir de ahora, el fenómeno terrorista entre sus objetivos básicos* (Aznar; 2001). Obviamente, también tendrá impacto sobre la recuperación del proceso de Barcelona, el diálogo Euro-Mediterráneo.

Haciendo gala de una cierta falta de cultura institucional, el gobierno presentó ante la prensa antes que ante el parlamento español, los objetivos de la Presidencia española en Septiembre de 2001. El gobierno recuperó un lema ya mencionado “Más Europa” y un logotipo que pretende representar un estilizado toro “impulsando” (o *corneando*) una estrella. Los 12 objetivos concretos de la Presidencia se agrupan en tres grandes áreas temáticas: los grandes temas pendientes de la UE; la política económica de la UE y las políticas relativas a los pilares II y III. En conjunto, se trata de un programa de continuidad con las Presidencias anteriores, que busca consolidar algunos temas y dar un impulso decisivo a los tres grandes retos: la puesta en circulación del euro, la ampliación y la preparación de la Conferencia Intergubernamental de 2004.

## LOS GRANDES TEMAS PENDIENTES DE LA UE

**1. Ampliación.** El gobierno español reiteró en varias ocasiones (ante los temores de alguno de los países del Este) su total predisposición a la ampliación. Durante la Presidencia española tendrían que discutirse los capítulos más conflictivos: agricultura, política regional e instrumentos estructurales, disposiciones financieras y presupuestarias, instituciones. El ambicioso objetivo español es cumplir el calendario y que las negociaciones de ampliación concluyan a finales de 2002 y que los nuevos Estados miembros puedan participar en las elecciones al Parlamento en 2004. La Presidencia asociará a todos los países candidatos a los trabajos del Consejo de Primavera de Barcelona.

**2. Futuro de Europa.** El objetivo español es desarrollar los resultados de la Presidencia belga y avanzar en un debate global en la UE para preparar la CIG de 2004. Internamente, el gobierno avanzó en este debate con dos iniciativas institucionales cuyo efecto real queda por ver: la Constitución de una subcomisión parlamentaria específica para el seguimiento de la Conferencia Intergubernamental 2004 y la creación de un grupo de notables, el *Consejo para el Debate sobre el Futuro de la Unión Europea*, concebido como la pieza clave para impulsar y dar coherencia al debate público y posibilitar una participación efectiva de la sociedad civil en este debate.

## LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UE

**3. Un Euro con fortaleza.** Se trata del objetivo que enmarca los objetivos de política económica. La Presidencia española coincidirá con la puesta en circulación del euro y la culminación de la UEM, cuyo éxito se vincula al crecimiento y la estabilidad. En realidad, el contexto de crecimiento y estabilidad resultará de los siguientes objetivos propuestos por la Presidencia:

**4. Crecimiento equilibrado:** La Presidencia española se esforzará por consolidar el 'modelo de Lisboa', que persigue la estabilidad macroeconómica, incluye las reformas estructurales, el impulso de los procesos de liberalización, la desregulación y el incremento de la competencia. El gobierno propone impulsar, al menos, tres tipos de medidas: una, la garantía del mantenimiento de los compromisos en torno al Pacto de Estabilidad; segunda, lograr una mayor coordinación de las políticas económicas, tanto fiscales como estructurales; y, tercera, conseguir la plena y efectiva realización del mercado interior. Este último punto es clave en la estrategia liberalizadora del PP, para lo que propone cinco actuaciones concretas que buscan la consagración definitiva de las libertades de circulación:

- En primer lugar, es necesario que la Unión se dote de unos transportes más eficientes a través de unas Redes Trans-europeas ambiciosas.
- En segundo lugar, es preciso crear un verdadero mercado interior de la energía, con unas redes europeas de electricidad y de gas amplias y bien interconectadas que permitan una mayor competencia.
- En tercer lugar, es preciso lograr un mercado interior financiero, consecuencia lógica de la entrada en vigor del euro.
- En cuarto lugar, hay que lograr unos mercados de trabajo con una fuerte dimensión europea, lo que significa hacer realidad la libre circulación de trabajadores, el libre establecimiento y la libre prestación de servicios a lo largo de la Unión Europea.
- En quinto lugar y por último, y como colofón a lo anterior, es indispensable una mayor movilidad entre los sistemas educativos nacionales, una apuesta decidida por la calidad y por los centros de excelencia, con un reconocimiento de títulos y cualificaciones más sencillo, con

mejor enseñanza de idiomas, con mayores intercambios de profesores y alumnos y con el impulso de la red europea de investigación científica.

**5. Pleno empleo:** La Presidencia adopta como suyo el objetivo (heredado de Suecia) de conseguir el pleno empleo en el 2010 mediante un crecimiento equilibrado. Para ello, propone como ejes la formación permanente de los trabajadores, la adaptabilidad y la existencia de un entorno administrativo y fiscal favorable a la creación de nuevos puestos de trabajo por parte de las empresas.

**6. Cohesión Social:** Para la Presidencia, la recuperación del empleo implica también mejorar su calidad, incluyendo la igualdad de oportunidades para ambos sexos y para discapacitados, así como los aspectos relacionados con la salud y la seguridad, con especial atención a la prolongación de la vida activa y a garantizar la sostenibilidad de nuestros sistemas de pensiones mediante su modernización.

**7. Desarrollo Sostenible: El Consejo Europeo de Gotemburgo acordó la incorporación de** la Estrategia Europea sobre Desarrollo Sostenible en el Proceso de Lisboa, constituyendo desde entonces un cuarto eje junto a los tres mencionados más arriba. Esta Estrategia parte del principio de tener en cuenta las repercusiones económicas, sociales y ambientales de todas las políticas de forma coordinada, a la hora de tomar decisiones. Como objetivos concretos, el Consejo Europeo de Barcelona deberá evaluar la aplicación de dicha Estrategia sobre la base de una serie de indicadores que el Consejo deberá definir y en función del Informe de Síntesis anual que presentará la Comisión. Asimismo, habrá que acordar la posición común de la UE de cara a la cumbre mundial que se celebrará en Johannesburgo en agosto de 2002.

**8. Al servicio del ciudadano:** Bajo este objetivo, se recogen iniciativas en políticas sectoriales con una incidencia directa en la vida del ciudadano: la nueva educación en la sociedad de la información, el medio ambiente globalizado, la seguridad alimentaria, y un sistema de comunicaciones y de transportes eficaz y también seguro.

### **PILARES II Y III**

**9. Más Europa en el mundo:** Bajo este epígrafe se agrupan las iniciativas de política exterior de la UE. Aparte del bloque constituido por aquellas de corte económico o más vinculadas al pilar comunitario (negociaciones comerciales en la OMC, medioambientales en el seguimiento del Protocolo de Kioto, etc.) la Presidencia española singularizó dos prioridades tradicionalmente asumidas por España: la celebración de una macro-cumbre UE-Latino América y Caribe, en Madrid; (en la que se puede llegar a firmar el acuerdo entre la Unión Europea y Chile, como también acelerar las negociaciones con MERCOSUR), y retomar el proceso Euro-Mediterráneo, con una cumbre en Valencia (supeditada a la evolución de los acontecimientos).

**10. Defensa común:** El objetivo que la Presidencia se fija es reforzar la política de seguridad y defensa haciéndola compatible con la 'especificidad del vínculo trasatlántico.

**11. y 12. Seguridad y Libertad y Espacio Europeo de Justicia.** España ha tenido un gran protagonismo en ambos aspectos ya que la UE se ha visto como un ámbito ampliado para la lucha contra el terrorismo de ETA, así como para resolver problemas comunes como inmigración y criminalidad. Ya desde la cumbre de Tampere (1999), el gobierno español había patrocinado diversas iniciativas como la orden europea de busca y captura, la supresión del procedimiento de extradición y el reconocimiento de sentencias tanto en el ámbito penal como en el ámbito civil. Las tres serán probablemente aprobadas bajo Presidencia española. A ello se añade el objetivo de crear una verdadera política común de inmigración y asilo, con la finalidad de culminar en 2004 un espacio judicial único.

## **2.1 Una valoración de urgencia del programa de la Presidencia**

La preparación de la Presidencia parece haber sido minuciosa; un año y medio antes, el gobierno creó el Comité Organizador,<sup>5</sup> un amplio grupo en el que participaban el Ministro de Asuntos Exteriores, el Secretario General de Presidencia del Gobierno y el Secretario de Estado para la UE, asesorados por 18 altos funcionarios y una Unidad de Apoyo. El calendario prevé 72 reuniones del Consejo (frente a 42 en 1995) y nada menos que 7 cumbres. Como preparación de la Presidencia, se llevó a cabo una iniciativa inédita en la política exterior española: todos los embajadores fueron convocados a Madrid a una reunión de coordinación, celebrada los días 10 y 11 de Septiembre de 2001. Algún otro indicio, como adelantar el Congreso del PP, parece indicar un deseo personal de Aznar de una Presidencia muy exitosa como mecanismo para ganar prestigio en la UE y en España.

En cuanto al contenido de la agenda, las tres grandes líneas presentan un balance desigual. En lo relativo al diseño de la UE y su futuro, el programa de la Presidencia española plantea la gestión de los asuntos heredados contribuyendo a la realización del calendario previsto, en vez de objetivos espectaculares y/o novedosos.

El segundo bloque, los objetivos de política macroeconómica, refleja perfectamente el carácter acumulativo de esta a las aportaciones sucesivas de diferentes Presidencias. El modelo de Lisboa fue decisivamente impulsado por el gobierno de Aznar en conjunción con el gobierno laborista británico de Blair y refleja los gustos macroeconómicos del PP. La importancia asignada a este objetivo se pone de manifiesto no sólo por la celebración de una Cumbre monográfica de primavera (algo previsto en el propio diseño) sino también por la voluntad del gobierno de avanzar en la comunitarización del Consejo Europeo de Primavera, mediante una minuciosa preparación anterior, tanto por parte de la Comisión (Informe de Síntesis de 2002) como por el Consejo y sus instancias preparatorias (Grupos de Trabajo, Comités de Alto Nivel y COREPER) y el deseo de asociar a los países candidatos a este esfuerzo liberalizador. Dos de los restantes objetivos, empleo y desarrollo sostenible, han sido introducidos en la agenda de la UE por la Presidencia sueca y heredados por las Presidencias sucesivas. Sobre el objetivo de pleno empleo, España ha añadido su permanente prioridad: la

---

<sup>5</sup> Real Decreto 1470/2000, de 4 de Agosto, sobre constitución del Comité Organizador de la Presidencia Española de la Unión Europea.

cohesión económica y social aunque en esta ocasión, despojada del sesgo territorial característico.

El punto más destacado del programa de la Presidencia y donde quizás se puedan esperar mayores avances son las iniciativas relativas al segundo y tercer pilar. Con relación al tercer pilar, el gobierno español lleva bastantes años preparando iniciativas políticas concretas que, previsiblemente, puedan aprobarse bajo su Presidencia: orden de búsqueda y captura etc. Indicativamente, si lo que se espera de la Presidencia es que mantenga un equilibrio entre intereses nacionales y su papel de arbitro, *a priori*, la Presidencia que desempeñará el gobierno del PP parece orientada hacia la promoción de aquellos aspectos del proceso de integración que son más del gusto de Aznar: la liberalización y el desarrollo del espacio de libertad, justicia y seguridad.

## CONCLUSIÓN

La política europea de España ha experimentado en los últimos años un giro nacionalista en el que refleja la cambiante percepción de la opinión pública así como el discurso del partido en el gobierno. Ello se ha manifestado en diversas ocasiones en las negociaciones comunitarias; sin embargo, los indicios disponibles no permiten concluir un sesgo similar en el programa de trabajo de la Presidencia española de 2002, que presenta un acusado perfil continuista con las Presidencias anteriores tanto españolas como las previas de Bélgica y Francia. Los acontecimientos del 11 de Septiembre van a permitir al gobierno de Aznar incluir plenamente como una prioridad de la UE y sus Estados Miembros lo que siempre ha sido una prioridad española: la lucha contra el terrorismo. Paradójicamente, el proceso de integración europea muestra una vez más como incluso aquellos actores políticos con mayores recelos pueden ser atraídos por ella gracias a que representa una solución a problemas nacionales, algo que el caso de España sistemáticamente ha demostrado. Quizás el propio ejercicio de la Presidencia sea un mecanismo para la socialización de valores integracionistas y atemperar el nacionalismo.

## BIBLIOGRAFÍA

Aznar, J.M. (1995) La reforma de la Unión Europea *Política Exterior* 9:43 pags. 165-176

Aznar, J.M. y Blair, T. (2000) *El crecimiento, objetivo esencial para El Mundo* Martes, 13 de junio de 2000 <http://www.elmundo.es/2000/06/13/opinion/13N0025.html>

Aznar, J. M. (2000) Conferencia en el Instituto Francés de Relaciones Internacionales (París, 26 Septiembre 2000) <http://www.la-moncloa.es/inicio.htm>

Aznar, J. M. (2001) Discurso del Presidente del Gobierno en la entrega del Premio de la Fundación del Mérito Europeo a Viviane Reding, Bruselas, 9 de octubre de 2001 <http://www.la-moncloa.es/interv/presi/p0910010.htm>

Baixeras, J. (1996) España y el Mediterráneo *Política Exterior* 51 X pags. 149-162

BNG (2000) Política europea <http://212.51.53.188/informacion.php?rf=WEB-0650-00>

Barbé, E. (1996) De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la máquina diplomática europea *Afers Internacionals* 34-35 pags. 9-29

Barbé, E. (1999) La política europea de España (Barcelona:Ariel)

Beneyto, J.M. (1999) Tragedia y razón. Europa en el pensamiento español del siglo XX (Madrid: Taurus)

Bernárdez, J. (1995) Europa. Entre el timo y el mito (Madrid: Ediciones Temas de Hoy)

Closa, C. (1998) International limits to national claims in EU constitutional negotiations: The Spanish government and the asylum right for EU citizens *International Negotiations* 3:3 pags. 389-411

Closa, C. (ed.) (2001) La europeización del sistema político español (Madrid: Istmo)



Convergencia Democrática de Catalunya (2000) Catalunya primer. Ponencia 1. 11 Congreso 10-12 Noviembre 2000. <http://www.convergencia.org/que/ponencies.html>

Crespo MacLennan, J. (2000) Spain and the process of European integration, 1957-1985 (Houndmills, Basingstoke; Palgrave) 223 pags.

Fernández Ordóñez, F. (1989) The EC Presidency experiences of Spain *European Affairs* 3 pags. 18-20

Franco, F. (1975) *Pensamiento político de Franco* vol. II (Madrid:Ed. del Movimiento)

Gillespie, R. (1996) The Spanish socialists, en Gaffney, J. (ed.) *Political parties and the European Union* (Londres:Routledge) pags. 155-169

González, F. (1988) La cohesión y la solidaridad en la construcción europea *Sistema* 86

González, F. (1992) ¿Qué podemos esperar de Maastricht? España ante la Unión Europea *Tiempo de Paz* 22 pags. 18-25

González, F. (1995/96) Pilotar Europa hacia su rumbo *Política Exterior* 48, IX pags. 14-21

Grasa, R. (1997) Política exterior y de seguridad en un año de tránsito, en *Anuario Internacional CIDOB* 1996 (Barcelona;CIDOB) pags. 29-47

Holman, O. (1996) Integrating Southern Europe. EC expansion and the transnationalization of Spain (London:Routledge)

Jáuregui, P. (1999) National pride and the meaning of 'Europe': a comparative study of Britain and Spain, in Smith, D. and Wright, S. (eds.) *Whose Europe? The turn towards democracy* (Oxford:Blackwell) pags. 257-287

Kirchner, J. (1992) Decision making in the European Community. The Council Presidency and European integration (Manchester:Manchester University Press)

Laitin, D. (1997) The cultural identities of a European State *Politics and Society* 25:3 277-302

Llamazares, G. (2000) Niza: un fracaso para España y para la UE El País, 22 de Diciembre de 2000

Llamazares, I. and Reinares, F. (1998) Identificaciones territoriales, ciudadanía europea y opinión pública española, in Llamazares, I. and Reinares, F. (eds.) Aspectos políticos y sociales de la integración europea (Valencia:Tirant lo Blanch) pags. 179-199

PNV (2000) Ponencia política. III Asamblea General. Enero 2000 <http://www.eaj-pnv.com/documentos/documentos/Ponpoli2000C.doc>

PSOE (2001) EL FUTURO DE EUROPA [http://www.psoe.es/NuevasPoliticasyNuevosTiempos/NuestrasPoliticasyPoliticaGeneral/EL\\_FUTURO\\_DE\\_EUROPA.htm](http://www.psoe.es/NuevasPoliticasyNuevosTiempos/NuestrasPoliticasyPoliticaGeneral/EL_FUTURO_DE_EUROPA.htm)

Ramírez, M. (1996) Europa en la conciencia española y otros estudios (Madrid: Trotta) 133 p.

Rodrigo, F. (1998) La política exterior española en 1997, in Anuario CIDOB 1997 (Barcelona) pags. 29-41

Rodríguez Zapatero, J.L. (2000) Niza o el ser de Europa El País, 18 Diciembre 2000

Rosa, A.; Blanco, F.; Díaz, F.; de Castro, R. (1998) Europe as a discursive resource for Spanish national identity, in Hedetoft, U. (ed.) Political symbols, symbolic politics. European identities in transformation (Aldershot:Ashgate) pags. 105-131

Sabá, K. (1996) Spain: Evolving foreign policy structures- From EPC Challenge to CFSP management, in Algieri, F. and Regelsberger, E. (eds.) Synergy at work. Spain and Portugal in European foreign policy pags. 181-206

Solbes, P.; Arias Cañete, M. and Aldecoa, F. (1988) La Presidencia española de las Comunidades Europeas (Madrid:CEC) 96 pags.

Story, J. and Grugel, J. *Spanish external policies and the EC Presidency* (Bristol: University of Bristol Centre for Mediterranean Studies, Occasional Paper n. 2, 1991)

Szmolka, I. (1999) Opiniones y actitudes de los españoles ante el proceso de integración europea (Madrid: CIS)

Torreblanca, I. (1999) España y la ampliación: mito y realidad *Economía Exterior* 11 pags. 111-118

Torreblanca, I. (2001) La europeización de la política exterior española, in Closa, C. (ed.) *La Europeización del sistema político español* pags. 486-511

Touraine, A. (2001) ¿Se divide Europa? *El País* 22 Julio

## ABREVIATURAS

AUE	Acta Única Europea
BNG	Bloque Nacionalista Gallego
CCAA	Comunidades Autónomas
CCOO	Comisiones Obreras
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
CPE	Cooperación Política Europea
CIG	Conferencia Intergubernamental
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CiU	Convergencia i Unió
EEUU	Estados Unidos
HB	Herri Batasuna
IU	Izquierda Unida
I+D	Investigación y Desarrollo
PAC	Política Agrícola Común
PE	Parlamento Europeo
PCE	Partido Comunista de España
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
SPD	Partido Socialdemócrata Alemán
UCD	Unión de Centro Democrático
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
UGT	Unión General de Trabajadores

## LISTE DES "ÉTUDES ET RECHERCHES" DÉJÀ PARUES

(les plus récentes sont disponibles sur le site internet de *Notre Europe* :

<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications.htm#Etudes>)

- ***La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode pour l'avenir ?*** (Florence Deloche-Gaudez).  
Disponible en français, anglais et espagnol (décembre 2001).
- ***L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit*** (Dusan Sidjanski).  
Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2001).
- ***La présidence belge 2001*** (Lieven de Winter et Huri Türsan).  
Disponible en français et anglais (juin 2001).
- ***Le débat suédois sur l'Europe*** (Olof Petersson).  
Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).
- ***Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale*** (Franciszek Draus).  
Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000).
- ***Les français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française*** (Jean-Louis Arnaud).  
Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- ***Portugal 2000 : la voie européenne*** (Alvaro de Vasconcelos).  
Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).
- ***Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne*** (Esa Stenberg).  
Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).
- ***Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability*** (Axel Krause).  
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).
- ***Réussir l'Union Economique et Monétaire*** (partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche).  
Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).
- ***Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni*** (Stephen George).  
Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).
- ***Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain*** (Centre for European Reform, Lionel Barber).  
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).

- ***L'Europe sociale. Historique et état des lieux*** (J.-L. Arnaud)  
*Disponible en français et anglais (juillet 1997).*
- ***Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?*** (Françoise de la Serre et Helen Wallace).  
*Disponible en français et en anglais (septembre 1997).*
- ***Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération*** (Pierre-Alain Muet).  
*Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).*

