



Relaciones del gobierno Zapatero con los nuevos estados miembros de la UE: un secreto muy bien guardado

Número 3

Michał Naturski

Profesor de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona

Pocas semanas después de la victoria electoral del PSOE, tuvo lugar la adhesión a la UE de ocho países de Europa Central y Oriental (PECO) y dos países mediterráneos, culminando así el proceso de ampliación hacia el Este iniciado en los años noventa¹. En el contexto académico y político español, muchos análisis pronosticaban que la UE ampliada podría generar serios desafíos para España. Por ejemplo, en un informe del Real Instituto Elcano, se llegó a señalar la ampliación como factor que reforzaría, junto con otras tendencias de carácter internacional (globalización) y europeo (crisis económicas), el proceso de “revolución silenciosa” para la política española (Powell *et al.* 2005: 10-11). En particular, las consecuencias adversas de la ampliación se asociaban a tres ámbitos: político-institucional, económico y de la política exterior. En el primer ámbito, la ampliación podía causar una pérdida de peso político e institucional, y consecuentemente, capacidad de influencia en el proceso de toma de decisiones en la UE. En un segundo ámbito más tangible, España podría perder en transferencia de fondos en el marco de las políticas de cohesión y regional, que se desviarían hacia los nuevos estados miembros de la UE. En el tercer ámbito, se preveía que debido a la ampliación de la UE hacia el Este, España podría ver dificultada su labor de promoción de las prioridades de política exterior, centradas en áreas como el Mediterráneo o América Latina.

Una incógnita transversal a todos estos ámbitos era cómo funcionaría España en la nueva Unión ampliada en términos de “alianzas”. Aun antes de la ampliación, el último gobierno de José María Aznar había empezado a tejer estrechas relaciones con los países en vías de adhesión, en temas clave de la agenda europea de España. Partiendo de este inicio prometedor de relaciones entre España y los PECO, este artículo examina la senda escogida por el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en su relación con estos países. En concreto, se analiza hasta qué punto los nuevos estados miembros han formado parte de la estrategia de alianzas de España en las tres áreas mencionadas anteriormente.

Aznar y los PECO: ¿El principio de una buena amistad?

A pesar de los supuestos desafíos y riesgos para los intereses españoles, cabe destacar que el gobierno del Partido Popular, igual que el gobierno anterior de Felipe González, respaldó la ampliación de la UE hacia el Este. Además, dado que el punto de partida en el nivel de relación con los países candidatos era muy deficiente, los gobiernos populares intentaron reforzar los lazos políticos y económicos de España con los países de la adhesión. Con esta finalidad, el gobierno de Partido Popular elaboró el Plan de Ampliación dirigido a intensificar las relaciones económicas entre España y los países candidatos a la UE y, posteriormente, el Plan Marco dirigido a reforzar e intensificar las relaciones políticas bilaterales en materia de defensa y seguridad así como en temas de defensa e interior (Herranz, 2004).

Pero fue sobre todo a partir del momento en que concluyeron las negociaciones de adhesión en diciembre de 2002, que el gobierno español empezó a considerar a los países de la adhesión como socios relevantes para defender sus preferencias en la UE en diferentes materias. En lo que respecta a la política exterior europea, uno de los ejemplos más palmarios fue, sin duda, el patronazgo español de la "carta de los Ocho" firmada también por tres de los países candidatos de mayor relieve (Polonia, República Checa y Hungría). Esta carta aunaba a aquellos países que darían su apoyo a la política de Estados Unidos respecto a Irak y que apostaban por el refuerzo de las relaciones transatlánticas².

En términos de poder político-institucional, otro caso paradigmático fue la oposición conjunta de Polonia y España al nuevo sistema de votos propuesto por el proyecto de Tratado Constitucional. Este sistema de votación, basado en la doble mayoría de estados y población, sustituía al sistema de votos adoptado en el Tratado de Niza, cuyo mecanismo era más favorable para España y Polonia, dado que se equiparaba su poder decisorio con los cuatro países grandes de la UE³.

Finalmente, en materia económica también encontramos muestras tempranas de sintonía entre el gobierno de Aznar y los países en vías de adhesión. Por ejemplo, en enero de 2004 España, junto con Polonia, Estonia, Portugal, Italia y Holanda firmaron una carta defendiendo la estricta aplicación del Pacto de Estabilidad presupuestaria, elemento de la Unión Económica y Monetaria, incumplido en aquellas fechas por Alemania y Francia. Dicha carta se interpretó políticamente como un intento de estrechar la coalición de estados miembros con preferencias económicas más liberales.

Nuevo gobierno, nuevas alianzas: ¿Cambio de rumbo en relaciones con los PECO?

Las primeras declaraciones del gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero anunciaban un cambio de rumbo en la política exterior española en general (replanteamiento de las relaciones con Estados Unidos) y en la política europea en particular (desbloqueo de las negociaciones sobre la Constitución europea). Este giro se concretó en la doble decisión de adelantar el regreso de las tropas de Irak de la división multinacional compuesta por otros siete nuevos estados miembros de la UE (Eslovaquia, Hungría, Estonia, República Checa, Bulgaria, Rumania y Lituania) y la renuncia a la defensa del sistema de votos adoptado por el Tratado de Niza. Estas decisiones causaron evidente malestar en algunos de los nuevos miembros, sobre todo en Polonia, el país que más acusó el giro de la política española en estos dos aspectos⁴. Por otro lado, la apuesta española de basar su política europea en estrechas relaciones con Francia y Alemania, anunciadas como la "vuelta al núcleo de las decisiones europeas", no se presentaba como la más propicia para el estrechamiento de las relaciones con los nuevos estados miembros de la UE. El nuevo gobierno español tampoco promovió ningún tipo de programa gubernamental similar a los del gobierno de Aznar dirigido a reforzar los lazos políticos y económicos con los nuevos estados miembros. No obstante todo lo anterior, el análisis de la práctica de la política europea indica que, a pesar de las divergencias y preferencia por la alianza con los grandes estados miembros, el papel de los PECO en la agenda española ha sido más relevante de lo que podría parecer a primera vista.

Ámbito político-institucional. Una de las consecuencias inevitables del proceso de la ampliación de la UE hacia el Este fue una amplia reforma institucional que empezó a fraguarse ya a mediados de los años noventa. Como todos los gobiernos anteriores, el de Zapatero trató de participar activamente y contribuir con sus propuestas a las negociaciones y debates europeos, primero sobre el fallido Tratado Constitucional y

luego sobre el nuevo Tratado de Lisboa firmado finalmente en diciembre de 2007. Con este fin, el gobierno de PSOE contó en muchos casos con la colaboración de los nuevos estados miembros, igual que había hecho José María Aznar, aunque con propósitos y alianzas distintas.

Como ya se ha mencionado, el principal problema durante las negociaciones sobre el Tratado Constitucional fue el nuevo sistema de voto de doble mayoría (población y estados) que sustituía al sistema de votos establecidos en el Tratado de Niza defendido por el gobierno de José María Aznar. Después de las elecciones de marzo de 2004, el nuevo gobierno español abandonó la defensa de sistema de votos establecido por el Tratado de Niza y desbloqueó las negociaciones sobre el Tratado. Sin embargo, el gobierno continuó defendiendo una propuesta alternativa a la del Tratado Constitucional, basada en una doble mayoría de 55,5% de los estados miembros y 66,6% de la población europea. Finalmente, durante las negociaciones desarrolladas en junio de 2004 el gobierno español pudo contar únicamente con el respaldo del gobierno polaco a pesar de su malestar con el gobierno español por haber renunciado a la defensa del sistema de Niza⁵. Este apoyo polaco de última hora no bastó para defender la posición española, pero el resultado final de la negociación, basado en la propuesta de la presidencia irlandesa de establecer la mayoría a nivel de 55% de estados miembros y 65% de la población, fue cercano a las posiciones del gobierno español.

Tras el fracaso del Tratado Constitucional, el gobierno español se convirtió en un firme defensor del proceso de ratificaciones del Tratado Constitucional para lo cual contó con el apoyo de diferentes países nuevos. A corte de ejemplo, ya en junio de 2005, durante la visita oficial del Presidente de Lituania, ambos países se pronunciaron a favor de continuar este proceso. Asimismo, la iniciativa hispano-luxemburguesa de formar un grupo de países "amigos de la Constitución" contó con la participación de ocho nuevos estados miembros de la UE que ratificaron el Tratado Constitucional (de un total de 18 estados que ratificaron el Tratado y dos que tenía intención de hacerlo). Únicamente Polonia y la República Checa, al no haber ratificado este Tratado ni tener sus gobiernos intención de hacerlo, declinaron su participación en esta iniciativa de la diplomacia española.

Ámbito económico. Una de las cuestiones más relevantes para España y a la vez más sensibles para los intereses españoles en la UE ampliada era la cuestión del Nuevo Marco Financiero para el periodo 2007-2013. En principio el aumento de fondos para los nuevos Estados miembros planteaba una situación de incompatibilidad entre los intereses españoles y los de los nuevos países (Wojna, 2005). A pesar de ello, y en el contexto de una rotunda negativa de los contribuyentes netos a incrementar el nivel de fondos comunitarios, España impulsó la creación de una coalición de los estados llamados "amigos de la política de cohesión" formada por diez nuevos países miembros de la UE y España, Grecia y Portugal, cuyo principal objetivo era defender la propuesta de Perspectivas Financieras preparada por la Comisión Europea⁶.

Esta coalición dirigida a crear un contrapeso para la política de los contribuyentes netos al presupuesto comunitario fue muy frágil, como lo demostró el conflicto diplomático entre España y Polonia unos días después de la primera reunión de este grupo en diciembre de 2004. Después de la cancelación por el presidente del gobierno español de la II cumbre informal polaco-española estalló un conflicto bilateral sobre la declaración del Consejo Europeo de diciembre de 2004 cuando España se opuso a incluir en la declaración de la Presidencia un párrafo sobre el principio de solidaridad en reparto de los fondos y respecto a "las necesidades particulares de los nuevos Estados miembros". Por otro lado, España se oponía a estas formulaciones y defendía la mención de los principios de sostenibilidad, gradualismo en la pérdida de los fondos y su reparto

equitativo⁷. Finalmente, la formulación final de que el Nuevo Marco Financiero “deberá proporcionar los medios financieros necesarios para hacer frente de manera eficaz y equitativa a los retos futuros, incluidos los que se derivan de disparidades en los niveles de desarrollo de la Unión ampliada”⁸ fue el fruto del compromiso acordado por Polonia y España durante una reunión bilateral y aceptado por el resto de países miembros⁹.

A pesar de esta ambivalente política española en el tema presupuestario, España coincidió en cooperar con los nuevos estados miembros en otros temas prioritarios de la agenda económica de la UE. Por ejemplo, a principios de 2006 Gran Bretaña, España, Holanda, la República Checa, Hungría y Polonia emitieron una carta oponiéndose a ciertos cambios introducidos en el proyecto de la Directiva sobre servicios en el mercado interno (Directiva Bolkestein) durante los debates del Parlamento Europeo y llamando a la Comisión Europea a defender la sustancia de las propuestas iniciales¹⁰. De manera similar, España respaldó las ideas polacas de reforzar la seguridad energética de la UE así como también decidió no prolongar el periodo transitorio para la libre circulación de trabajadores provenientes de los nuevos estados miembros, anunciándolo durante la tercera cumbre polaco-española en Granada en marzo de 2006¹¹.

Ámbito de política exterior europea. Como se mencionaba al inicio de este artículo, una de las tradicionales preocupaciones de España en relación con la ampliación fue siempre la posibilidad de marginalización geopolítica y pérdida de relevancia de las prioridades españolas en la política exterior de la UE, cuyo centro de gravedad podía verse trasladado hacia el centro del continente. Ya a mediados de los años noventa, este desafío constituyó uno de los elementos que llevaron al gobierno español a priorizar la dimensión mediterránea de la política exterior europea, como lo demostró el inicio de Proceso de Barcelona en 1995 y el posterior apoyo a incluir los países mediterráneos en la Política Europea de Vecindad, concebida inicialmente para reforzar la dimensión oriental de la UE. Pero paradójicamente, las ampliaciones 2004/2007 de la UE han contribuido más bien a reforzar la dinámica de trabajo entre los países miembros de la UE interesados en la dimensión mediterránea de la UE.

Después de la crisis migratoria registrada en verano de 2006 en las Islas Canarias, el gobierno español impulsó una cooperación entre los países mediterráneos de la UE, inicialmente para desarrollar unas nuevas medidas comunitarias de la gestión de flujos migratorios a través de las fronteras exteriores marítimas mediterráneas¹². Sin embargo, esta iniciativa evolucionó hacia una cooperación permanente, más amplia, pero informal entre un total de 10 países miembros de la UE, incluidos 5 nuevos estados miembros (Eslovenia, Chipre, Malta, Rumania y Bulgaria; estos dos últimos desde 2007). Esta cooperación adoptó el formato de reuniones semestrales informales de los jefes de diplomacia de los estados mediterráneos que debaten y tratan de coordinar en este formato más restringido sus posiciones en temas como el proceso de paz en el Oriente Medio, la dimensión sur de la Política Europea de Vecindad, mecanismos de gestión de crisis (incluidos desastres naturales), reformas institucionales de la UE, inmigración a la UE y la idea francesa de la Unión Mediterránea¹³. Este marco de cooperación es uno de los ejemplos que vienen a matizar los temores de que la ampliación pudiera debilitar la política mediterránea de la UE.

En cambio, para sorpresa de algunos observadores españoles, la ampliación constituyó un desafío mucho más relevante para otra prioridad tradicional de la diplomacia española en la UE: las relaciones con Cuba. Es en este ámbito donde el liderazgo español de marcar la política común de la UE encontró el desacuerdo de la mayoría de los nuevos estados miembros de la UE, que se opusieron a la progresiva supresión de las sanciones diplomáticas de la UE introducidas contra Cuba en 2003, flexibilización promovida por el gobierno español desde 2004. En este aspecto, no sólo la diplomacia

de estos países cuestionó el liderazgo español en este tema, sino que también la opinión pública en general y figuras tan simbólicas como Lech Walesa o Vaclav Havel promovieron iniciativas en defensa de la oposición cubana y del mantenimiento de las restricciones diplomáticas contra Cuba, criticando la posición española en este aspecto.

¿Socios convenientes pero no imprescindibles?

El presente análisis demuestra que el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero no sólo basó su estrategia de alianzas en los grandes socios fundadores de las Comunidades Europeas, sino que trató también de encontrar espacios de cooperación con los estados medianos y pequeños, incluyendo aquellos que entraron más recientemente a la UE. En algunos casos, el apoyo de los nuevos estados miembros fue necesario, pero ciertamente, no suficiente para poder promover las iniciativas políticas españolas en los ámbitos político-institucional, económico y de política exterior. Por ello, el gobierno de Zapatero ha continuado la tendencia del gobierno predecesor de buscar espacios de actuación común con los nuevos socios, pero sin dejar de enfatizar, a veces más bien retóricamente que real, la "tradicional" apuesta española por las relaciones con los países grandes de la UE¹⁴. La diplomacia española mantuvo el compromiso del gobierno predecesor de celebrar las cumbres bilaterales con Polonia y continuar la dinámica de relaciones bilaterales con los nuevos estados miembros a través de intercambio de visitas de líderes. A lo largo de la última legislatura España fue visitada como mínimo una vez por los 11 líderes de los nuevos estados miembros de la UE (excepto Eslovenia), pero en el discurso doméstico parlamentario apenas encontramos referencias sobre ellos. En la práctica, España se sitúa en diferentes debates y negociaciones de la UE como un "país puente" entre diferentes *cleavages* existentes en la UE ampliada: nuevos/viejos; países pobres beneficiarios de la ayudas/países ricos contribuyentes netos; pequeños/grandes; mediterráneos/países del Norte y Este de Europa; y países favorables al método comunitario de la integración/países favorables al método intergubernamental. Esta situación refleja la tendencia de transformación del papel de España en la UE y un progresivo reajuste de las preferencias y tácticas negociadoras españolas para adaptarlas al contexto de la UE ampliada.

En este contexto de transformación del papel de España, las relaciones con Polonia, institucionalizadas a través de las cumbres anuales de los gobiernos de ambos países, constituyen el nudo a través del cual el gobierno español realiza su política hacia los nuevos estados miembros. Sin embargo, esta cooperación no funcionó con la misma intensidad que durante el último gobierno de José María Aznar¹⁵. Esto se debe a dos motivos principales. En primer lugar, el gobierno del PSOE decidió inicialmente basar su política europea sobre todo en la alianza con Alemania y Francia y trató las relaciones con Polonia como una herencia del gobierno Aznar¹⁶. En segundo lugar, una vez corregida esta tendencia, se buscó definir una agenda compartida de las relaciones bilaterales con Polonia basada en una colaboración activa pragmática (Chico, 2006), pero el giro en la política doméstica polaca expresada en la inestabilidad gubernamental y la deriva nacionalista y anti-europeísta de los líderes de Ley y Justicia durante el periodo 2006-2007 convirtieron a Polonia en un socio inservible en la UE.

Al margen de estos altibajos en las relaciones polaco-españolas, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, a través de las relaciones con otros nuevos estados miembros de la UE, ha podido constatar a la práctica que los nuevos países de la UE no pueden ser considerados como un grupo homogéneo, disipando en cierto modo los miedos de España a la creación de alianzas estables contra las preferencias españolas. Al contrario, en el nuevo contexto institucional de la UE, el gobierno español ha tenido que encontrar

ámbitos de convergencia de preferencias con estados muy diferentes con indiferencia de sus fechas de adhesión.

Notas

¹ La primera fase de la gran ampliación incluyó diez nuevos estados: Estonia, Lituania, Letonia, Polonia, República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Hungría, Malta y Chipre. Esta primera fase de ampliación fue acompañada por la adhesión de Bulgaria y Rumania en 2007.

² "United We Stand, Eight European leaders are as one with President Bush", *Wall Street Journal*, 30 de enero de 2003.

³ La expresión de esta alianza fue el artículo publicado por Ana Palacio y Włodzimierz Cimoszewicz en defensa del sistema de votos previstos en Tratado de Niza, "How to keep balance in Europe's new treaty", *Financial Times*, 23 de septiembre de 2003.

⁴ La acelerada retirada de las tropas españolas de Irak (incluso antes del plazo previsto inicialmente para junio de 2004) hizo cambiar bruscamente los planes iniciales del relevo del mando polaco de la división multinacional en Irak a favor de España y la reorganización del despliegue de esta división después de la retirada de las tropas de algunos países centroamericanos. Asimismo, en la cuestión del reparto de poder institucional, Polonia se vio obligada a buscar alternativas para su estrategia negociadora al verse aislada en la defensa del sistema de votación de Niza. El presidente Kwasniewski se sintió "doblemente decepcionado por los propósitos del PSOE". "Polonia advierte a Zapatero de que la retirada de tropas desestabilizará más Irak", *El País*, 19 de marzo de 2004.

⁵ "Zapatero logra el apoyo de Polonia a la propuesta española sobre reparto de poder", *El País*, 18 de junio de 2004.

⁶ En posteriores actividades de este grupo participaron también representantes de Bélgica, Italia, Irlanda y Finlandia.

⁷ "Czy Hiszpania i Polska powinny trzymać się razem?", 15 de diciembre de 2005, *Analiza EuroPAP – Polska Agencja Prasowa*, <http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/wapp.pl?grupa=11&ID=62408> (accedido 12 de octubre de 2005); "El presidente del Gobierno cancela a última hora la cumbre prevista para hoy con Polonia", *El País*, 14 de diciembre de 2004.

⁸ Consejo de la Unión Europea, *Consejo Europeo de Bruselas 16 y 17 de diciembre de 2004. Conclusiones de la Presidencia*, 16238/1/04, REV 1 Bruselas, 1 de febrero de 2005.

⁹ Los trabajos posteriores del grupo de los "amigos de la política de cohesión" (reuniones mensuales a nivel de altos funcionarios) sirvieron sobre todo como una plataforma de diálogo e intercambio de información durante las negociaciones desarrolladas a lo largo de las presidencias luxemburguesa y británica, pero sin llegar a erigirse en un frente común. Así que por ejemplo, España fue el único país de este grupo que vetó la propuesta de presupuesto en junio 2005 debido a los insatisfactorios niveles de ayudas (Gniazdowski y Wojna, 2005). Los progresivos trabajos sobre el Nuevo Marco Financiero llevaron a acentuar las divergencias de prioridades y tácticas negociadoras entre España y los países nuevos durante las decisivas negociaciones en diciembre de 2005.

¹⁰ Anna Słojewska, "Szesc krajow chce swobody uslug", *Rzeczpospolita*, 6 de febrero de 2006.

¹¹ *Wspolne stanowisko Rzadow Polski i Hiszpanii na temat europejskiego bezpieczenstwa energetycznego*, Warszawa-Madryt, 17 de marzo de 2006.

¹² "España convocará una cumbre sobre inmigración con los países mediterráneos de la UE", *El País*, 29 de agosto de 2006. *Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores y de Interior de los Países Mediterráneos miembros de la U.E. sobre la inmigración ilegal en las fronteras marítimas, 29 de septiembre de 2006*, fuente: http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MAE/_2006/ntpr20060929.01doc.htm

¹³ Hasta el inicio de 2008 se celebraron 5 reuniones ministeriales de este grupo.

¹⁴ Ver el artículo de Laia Mestres en esta misma publicación monográfica.

¹⁵ Durante el gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero se celebraron tres cumbres polaco españolas con participación de diferentes ministros sectoriales: en febrero de 2005 en febrero, en marzo de 2006 en Grenada; y en junio de 2007 en Varsovia.

¹⁶ "Zapatero aborda en Polonia el reparto de las ayudas comunitarias", *El País*, 9 de febrero de 2005.

Referencias

- CHICO, David (2006) "Las relaciones hispano-polacas tras las elecciones de 2005", *Memorando OPEX*, núm. 6, Madrid: Fundación Alternativas.
- GNIAZDOWSKI, Mateusz y WOJNA, Beata (2005) "Grupa przyjaciół polityki spójności - a negocjacje Nowej Perspektywy Finansowej UE na lata 2007-2013", *Biuletyn PISM*, vol. 82, núm. 327, 15 de julio.
- Herranz, Anna (2004) "Dimensionando las críticas a la posición española ante la ampliación", en: Barbé, Esther, *Especial España en Europa 1996-2004*, núm. 7, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus. Disponible en: <<http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/119/v3SM0wn5iPpzMjTMhxnH.PDF>>
- Powell, Charles et al. (2005) "Construir Europa desde España. Los nuevos desafíos de la política europea", *Informes Elcano*, núm. 2.
- Wojna, Beata (2005) "Stosunki polsko-hiszpańskie w Unii Europejskiej", *Biuletyn PISM*, vol. 18, núm. 263, 3 de marzo.