



Especial España en Europa 1996-2004

EE 08/2004

¿Un modelo español para la periferia europea? El legado de Aznar a la política exterior europea hacia los países vecinos no-candidatos



Elisabeth Johansson-Nogués

Elisabeth Johansson-Nogués

Doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universitat Autònoma de Barcelona e
Investigadora en el IUEE

Desde que llegó al poder en 1996, el gobierno de Aznar ha intentado separar España de su pasado como “el más pequeño entre los grandes” o “el más grande entre los medianos y pequeños” en Europa. De la mano de José María Aznar y su Partido Popular, España ha intentado romper la barrera invisible que la separa de los países grandes e influyentes en la Unión Europea. Y al finalizar las negociaciones para el Tratado de Niza (diciembre 2000) esa ambición pareció haberse cumplido, dado que la delegación española había logrado una asignación de votos en el Consejo que situaba España cerca de Alemania y Francia. Al menos, el entonces portavoz del gobierno, Pío Cabanillas, pareció convencido de que España por entonces había sellado su destino, declarando confidentemente durante una rueda de prensa en Madrid: “Somos [ahora] uno de los grandes.”¹

Como país presuntamente ‘grande’ en Europa se esperaría una imprenta española en relación con la mayoría de los asuntos europeos de mayor trascendencia; ya sea en el proceso de construcción interno de la UE (Convención europea, CIG), o en la creación de un orden europeo “más amplio” a partir de 1 de mayo de 2004 (es decir, las relaciones con Rusia, Ucrania, el Mediterráneo, o bien la nueva política europea de vecindad). Sin embargo, aunque Madrid ha facilitado propuestas en el primer caso,² en el debate relacionado con la nueva arquitectura europea post-ampliación, la voz de España ha estado lamentablemente ausente. Se podría decir que el funcionamiento interno de la Unión ha sido la prioridad para el gobierno Aznar.

No obstante, examinando las acciones de Madrid en los últimos años, se puede deducir las grandes líneas del modelo español para Europa y su vecindad, un modelo al que volveremos al final de este ensayo.

Si los gobiernos socialistas de Felipe González (1982-1996) fueron caracterizados por su interés de exportar los problemas españoles a la agenda europea con su vecindad próxima (el Mediterráneo), las legislaturas de Aznar han dejado esta fijación geográfica tradicional atrás en favor de una agenda más temática.³ Contrariamente, Madrid se ha concentrado en los últimos

¹ “Spain Makes Big Case for More Clout in Europe” *International Herald Tribune*, 28 de marzo de 2001.

² Véase el discurso de Aznar en St. Anthony’s College, Oxford, 2002; o la propuesta conjunta hispano-británica en 2002, para más información véase “Blair and Aznar reveal future of EU vision” *EUObserver*, 28 de febrero de 2003.

³ El papel tradicional de España en Europa como guardián de los intereses mediterráneos (especialmente magrebíes) se ha visto disminuido bajo el timón del PP. Se podría argumentar incluso, como bien hace Nuñez y Martín que España de Aznar no ha sabido ni beneficiarse del papel que se creó como líder en el Mediterráneo en el preludio del Proceso de Barcelona (con la excepción de la Presidencia española; véase la contribución de Eduard Soler i Lecha en esta colección), ni intentado de ejercer su influencia en las instituciones europeas a favor de la movilización de recursos comunitarios para la región del Mediterráneo. Jesús A. Nuñez Villaverde “The Mediterranean: A Firm Priority of Spanish Foreign Policy?” en Richard Gillespie and Richard Youngs (coords.) *Spain: The European and International Challenges*. London: Frank Cass, 2001; Iván Martín “La nueva política de vecindad de la Unión Europea: ¿una

años en perseguir unas pocas cuestiones concretas en Bruselas. Las prioridades españolas en Europa se centran alrededor de tópicos muy propios de una agenda tradicional de la derecha política, como por ejemplo la seguridad ciudadana, la justicia y la defensa.⁴ Estos asuntos son sobre todo expresiones de la realidad política española interna (terrorismo, inmigración), o bien, como en el caso de la defensa, un tema que ha servido para mejorar el estatus internacional de España (contribuyendo a la coalición internacional en Irak). Sin embargo, dichas materias también han proporcionado a La Moncloa una vía para dar a la agenda de política exterior de la UE hacia la vecindad un toque español inconfundible.

Los acontecimientos internacionales que tuvieron su raíz en los ataques de al-Qaeda en Nueva York y en Washington en 2001 dieron un impulso importante para la agenda europea de España en términos de seguridad ciudadana. El terrorismo y la inmigración ilegal se han convertido, en los últimos años, en los dos *leitmotiv* más frecuentemente utilizados por los representantes españoles en Bruselas, aunque otras preocupaciones españolas como el asilo, el blanqueo de dinero y el tráfico de drogas también han estado muy presentes.⁵ Estos asuntos, sin embargo, son en esencia los mismos que Madrid ha perseguido desde la formación de la primera legislatura por Aznar en 1996. Por ejemplo, España empleó su máximo poder de persuasión en la CIG anterior a la firma del Tratado de Ámsterdam y en el posterior Consejo Europeo de Viena (1998), para asegurar la armonización gradual entre los países miembros en materia policial y de justicia. De la misma forma y con la misma finalidad, en Tampere (1999) se invertiría un importante capital político español para lograr el desarrollo de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. De hecho, la vigorosa actuación de Madrid en asuntos relacionados con la JAI pronto le valió la calificación de líder europeo al respecto.⁶

Durante la Presidencia española (primer semestre 2002), España dedicó su turno en el timón europeo a asuntos como el terrorismo internacional y la inmigración ilegal con el fin de fomentar la unidad europea alrededor estas materias.⁷ En la preparación para el Consejo Europeo de Sevilla, la intensa diplomacia de la Presidencia española, mediante viajes a la mayoría de las capitales europeas, resultaría en la aprobación europea de incluir medidas antiterroristas como otra faceta más entre las tareas Petersberg de la política europea de defensa.⁸ El activismo español consiguió la inclusión de medidas tan específicas como la adopción de cláusulas antiterroristas, la implementación de mecanismos de colaboración mutua en la lucha antiterrorista, así como un compromiso para el estudio del uso de las capacidades militares de la UE para proteger a la población civil contra ataques terroristas.⁹

oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos? *Real Elcano Análisis ARI* Nº 137/2003. El motivo para el relativo desinterés del gobierno de Aznar por el Mediterráneo, se podría argumentar, se halla en el hecho de que con el puesto en marcha del Partenariado euromediterráneo, los intereses nacionales españoles se vieron satisfechos en este área. España en 1995 había visto su objetivo fundamental para el Mediterráneo realizado, "namely that the EU should assume the responsibility of increasing the resources destined to Mediterranean co-operation (through the MEDA programme)." Esther Barbé, "Spain and CFSP: The Emergence of a 'Major Player'?" en Gillespie and Youngs, op. cit, pàg. 53

⁴ "Aznar defiende la familia ante el PP europeo y se opone a las sociedades multiculturales," *El País*, 23 de abril de 2003.

⁵ España continúa siendo un foco importante en Europa para el blanqueo de dinero, así como como una puerta de entrada para el tráfico de drogas destinado al mercado europeo.

⁶ Esther Barbé, "La política europea de España 1999-2000," *Observatorio de Política Exterior Europea Working Paper* 1/2003.

⁷ En términos de terrorismo doméstico, Aznar había visto la ambición de su gobierno satisfecha después el 11 de septiembre en 2001, un acontecimiento que aceleró la adopción de la Euroorden a mano de la Presidencia belga (segundo semestre 2001), y a pesar de la oposición inicial ofrecida por el gobierno italiano de Silvio Berlusconi. La Euroorden contempla la extradición automática de individuos reclamados por los tribunales de otro país miembro de la Unión Europea.

⁸ Discurso de José María Aznar, en St Anthony's College in the University of Oxford, 20 de mayo de 2002.

⁹ Esther Barbé, "La política europea de España 2002-2003," *Observatorio de Política Exterior Europea Working Paper* 48/2003.

Esta postura fuerte sobre terrorismo, junto con el apoyo invariable de Aznar a la política de Bush sobre Irak, ha dejado intranquilos a los vecinos de Europa, de Minsk a Rabat. La doctrina militar de guerra anticipatoria (*pre-emptive*) de George W. Bush y los neoconservadores tienen muchas implicaciones, como por ejemplo que la doctrina anticipatoria parece dar por válido el intervencionismo internacional para derrocar dictadores, incluso en situaciones en las que tales intervenciones no cuentan con el apoyo legitimador del Consejo de Seguridad de la ONU. Este fenómeno es preocupante para el público en general en vistas de los indicios que han ido apareciendo últimamente de las negligencias de los servicios occidentales de inteligencia y las pruebas dudosas que sirvieron como pretexto para la intervención. Sin embargo, quizás esta nueva doctrina es especialmente preocupante para más de un líder no-dedocrático (o dudosamente democrático) en la vecindad de la Unión Europea que pudiera sentirse como un posible próximo blanco. España ha echado leña al fuego a estas preocupaciones por su diligencia, tanto en la OTAN como en la PESD de la Unión Europea, promoviendo la posibilidad de utilizar capacidades militares/fuerza de reacción rápida en la periferia de Europa en general y en el Mediterráneo en particular. El apoyo español a la “guerra contra el terrorismo” también es causa de desasosiego para algunos en vistas de como algunos países hacen su propia reinterpretación de la doctrina de la guerra anticipatoria de Bush. El ejemplo más claro en este sentido es Israel, con su ya larga tradición de implementación selectiva de resoluciones de la ONU. El gobierno de Ariel Sharon ahora emplea su propio programa de “diplomacia anticipatoria” contra los Palestinos, defendiéndose así contra cualquier crítica de la comunidad internacional.

En cuanto a la inmigración ilegal, el gobierno de Aznar usó su turno en la Presidencia de la UE como plataforma para intentar coordinar con sus socios europeos una serie de asuntos relativos a este “dolor de cabeza” para España. Beneficiándose de su estrecha amistad personal con el primer ministro de Gran Bretaña, Tony Blair, José María Aznar consiguió apoyo político de alto nivel para sus esfuerzos de controlar la inmigración ilegal en el Mediterráneo. En una propuesta conjunta hispano-británica, —que en un primer momento incluyó la idea de usar flotas militares para controlar el Mediterráneo (idea que en la propuesta final no figuró)—, Aznar y Blair propusieron que la ayuda para el desarrollo de la UE debería ser condicional a si los vecinos de la misma (es decir, países como Turquía, Ucrania y Marruecos¹⁰ por ejemplo) mostraban interés para los esfuerzos de Europa en reducir la inmigración ilegal.¹⁰ Debido a la resistencia franco-sueca, esta propuesta no prosperó en Sevilla. El mismo destino aguardó otra iniciativa en Sevilla, la del establecimiento de una guardia común de fronteras. Esta vez pero, un grupo más amplio de estados miembros se manifestaron contrarios, por el desgaste que ésta supondría para el presupuesto comunitario. Dichas iniciativas españolas puede que hayan sido demasiado ambiciosas en este momento. Sin embargo, el éxito indiscutible de la estrategia del Partido Popular es que el tema de la inmigración haya ocupado un sitio cada vez más central en la agenda europea.

La preocupación de los españoles en términos de inmigración no-controlada está bastante extendida en España, ya que el país todavía no se ha acostumbrado al cambio que implica pasar de ser un país emisor a ser un país receptor en términos de migración. El Partido Popular consagró este recelo público como parte de su programa electoral de 2000 y prometió mano dura respecto a este problema tanto en casa como en Europa. Así, el gobierno de Aznar, a grandes rasgos, ha “securizado” la relación entre la inmigración y la seguridad ciudadana. Aznar llegó incluso a referirse a temas tan sensibles para la opinión pública como la inmigración en estos términos: “No es sorprendente que un ciudadano de un país en vías de desarrollo que entre ilegalmente a Europa y que no encuentre trabajo o una manera de satisfacer su necesidades recurra a la criminalidad para sobrevivir.”¹¹ El mismo Aznar, en otra ocasión, detalló que –

¹⁰ Inicialmente publicado en el periódico británico *The Guardian*, y luego republicado por “Blair planea usar aviones y buques de guerra para detectar y deportar a los ‘sin papeles’: Londres quiere sancionar a los países que no acepten la repatriación de indocumentados,” *El País*, 24 de mayo de 2002. Para una discussion más detallada, véase Elisabeth Johansson “The distant neighbors — EU, Middle East, North Africa and the Euro-Mediterranean Partnership,” *Observatorio de Política Exterior Europea Working Paper 37/2003*.

¹¹ Discurso de José María Aznar, St. Anthony’s College, ibidem. Traducción por la autora.

"Nosotros somos un país fronterizo, un país que es visto desde fuera como una tierra de oportunidades. Ello nos enorgullece y nos hace conscientes de nuestra responsabilidad de acogida a quienes quieren labrarse un futuro mejor; pero también sabemos que la integración se hace mucho más difícil si se parte de una situación de ilegalidad o si se supera la capacidad real de acogida de un país. Nosotros queremos una sociedad integrada y pluralista, y eso exige impedir la inmigración ilegal en toda Europa."¹²

La visión española sobre este asunto no es singular en Europa. La cruzada española para manejar el tema de la inmigración durante su Presidencia fue, sin duda alguna, ayudada por los éxitos electorales en los últimos años de partidos europeos de la derecha (algunos con programas xenófobos). No obstante, quizá el papel de líder que el gobierno de Aznar ha desempeñado en cuanto a dar centralidad a este asunto en la agenda europea – así como el hecho de que Madrid no ha dudado en poner en peligro su relación diplomática con países terceros vistos como no-cumplidores en materia de inmigración (la disputa 2001-2003 entre España y Marruecos)¹³ ni en hacer la Ley de Extranjería más severa¹⁴ – ha contribuido a dar a España la imagen de abogado de un modelo de Europa cerrado al mundo y a los ciudadanos de terceros países ("Europa Fortaleza").

En otras palabras, España bajo el mandato de PP se ha situado como guardián de la seguridad europea, favoreciendo la Europa como fortaleza, a través la europeización de su agenda política doméstica sobre el terrorismo y la inmigración. Siendo un país periférico, España está más expuesta a la inestabilidad de su vecindad que otros muchos países miembros de la UE, hecho que, en modo alguno, justifica dichas iniciativas españolas. Sin embargo, el empuje del PP en relación con los temas de la seguridad ciudadana va contra la lógica que la UE tradicionalmente ha defendido: una "Europa abierta a sus vecinos", donde el diálogo y la cooperación ("zanahorias") siempre han tenido preferencia sobre las medidas negativas ("palos"). En consecuencia, el modelo español para las relaciones europeas con los vecinos de la UE, tal y como hemos visto, ha creado tensión en la vecindad de Europa y hasta ha despertado algunas críticas en Bruselas¹⁵. Ahora bien, aunque el legado de Aznar a la política exterior europea en términos de sustancia (inmigración y terrorismo) quizá perdure, la forma seguramente cambiará a partir de marzo de 2004, dando paso a un discurso menos conflictivo hacia los vecinos de la UE. La política de vecindad ("Europa más amplia"), a través de la cual se llevarán a cabo las negociaciones con los vecinos durante la primavera de 2004, parece favorecer una actitud más cooperativa y dar un viraje en contra de la mentalidad "fortaleza" que quizá indica un retorno a la tradicional "Europa más abierta".

¹² Discurso de José María Aznar, en el acto de entrega de la "Gran cruz de San Raimundo de Peñafort" al Comisario de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea, Antonio Vitorino, Palacio de la Moncloa, 24 de febrero de 2003.

¹³ La tensión diplomática abierta entre España y Marruecos (2001-2003) se inició por el hecho que el embajador de Marruecos en España fue llamado al Ministerio de Asuntos Exteriores español para dar explicaciones sobre por qué Rabat no hizo más para impedir la inmigración ilegal de paso o de origen del territorio marroquí con destinación a España o Europa.

¹⁴ La inmigración se convirtió en un asunto importante en el debate político interno de España cuando el gobierno del PP en 1999 intentó a modificar la Ley de Extranjería (reforma anterior en 1985), alegando que las decisiones de Tampere crearon una obligación para la reforma de ésta. El gobierno español hizo una primera propuesta de Ley que tuvo que ser modificada vistas las duras críticas de la oposición. La versión modificada, sin embargo, fue adoptada por el Congreso en 1999 después que el gobierno había logrado el apoyo de los partidos en la coalición. La Ley ha sido posteriormente reformada otra vez, visiblemente endureciéndola, dada la mayoría absoluta del PP después de las elecciones de marzo 2000. Barbé, La política europea de España 1999-2000, op.cit.

¹⁵ "Prodi y Amnistía Internacional exigen medida a los Quince en las medidas contra la inmigración ilegal," *El País*, 13 de junio de 2002.