

¿No debería Europa, por fin unificada,  
desempeñar una función de líder en un nuevo orden planetario (...)?  
Declaración de Laeken (diciembre 2001)

La Declaración de Laeken, documento estratégico que orienta en el momento actual el debate sobre el futuro de la Unión Europea, abre estas páginas. Su adopción por parte de los Quince, como documento marco para la reflexión sobre el futuro de Europa, precedió en pocos días al inicio de la presidencia española, que se ha desarrollado durante el primer semestre del año 2002. Ya en plena presidencia española, los trabajos de la Convención Europea han evidenciado, de modo inmediato, que la Política Exterior, de Seguridad y de Defensa Común es una prioridad para la Europa de principios del siglo XXI. Tanto es así, que el comisario Michel Barnier inició su trabajo en la Convención reclamando que la misma abordara los temas que realmente preocupan a la opinión pública europea<sup>1</sup>. Al hablar de lo que el comisario francés definía como las “nuevas fronteras” de la Unión, algo que realmente preocupa a los ciudadanos, se refería, entre otras cosas, a la mencionada Política Exterior, de Seguridad y de Defensa de la Unión<sup>2</sup>.

La Declaración de Laeken planteaba una pregunta fundamental para el diseño de una Política Exterior, de Seguridad y de Defensa de la UE –“¿cuál es el papel de Europa en este mundo transformado?”- y situaba el tema, según leemos en la propia Declaración, en las coordenadas anteriormente descritas en relación con las demandas de los ciudadanos: “el ciudadano desea más Europa en los asuntos exteriores, de seguridad y de defensa; con otras palabras, más acción y mejor coordinada a la hora de luchar contra los focos de conflicto en Europa, a su alrededor, y en el resto del mundo”.

El sentimiento de inseguridad entre los europeos derivado de los hechos terroristas del 11 de setiembre –el 91% de los europeos consideraba, en noviembre de 2001, que la prioridad máxima de la UE es el mantenimiento de la paz y de la seguridad en Europa<sup>3</sup>- más las incertidumbres vinculadas a la ampliación de la UE con diez nuevos socios en el horizonte de 2004, han creado un contexto que, por primera vez,

---

<sup>1</sup> “Monsieur Michel Barnier commissaire européen responsable de la politique regionale et de la réforme des institutions. Note d’intervention-Convention Européenne Parlement Européen”, 15.abril.2002 (DN: Speech/02/155).

<sup>2</sup> El último Eurobarómetro de 2001 (número 56), el primero tras los hechos del 11 de setiembre, recogía que el 66% de los europeos está a favor de una Política Exterior y de Seguridad Común, y la cifra aún era mayor (el 73%) si se trata de una Seguridad y Defensa Común. El Eurobarómetro de primavera 2002 (número 57) ha visto una ligera modificación a la baja, el 64% a favor de la PESC y el 71% a favor de la PESD.

hace del papel de la UE en el mundo, en sus dimensiones diplomática y militar, el tema posiblemente con mayor resonancia pública durante el período de debates previo a la reforma del Tratado<sup>4</sup>; todo ello, amplificado por el método de la Convención. La propia Declaración de Laeken ya anunciaba un debate que no va a ser fácil y que va a poner a los europeos frente a una pregunta fundamental: ¿cuál es la razón de ser de esa Política Exterior, de Seguridad y de Defensa que se persigue?, ¿cómo legitimarla? Cómo se verá a través de los trabajos que componen esta publicación, la política exterior de la UE presidida por España, a lo largo del primer semestre de 2002, va a ser analizada y evaluada en base tanto a su eficacia<sup>5</sup> (cómo se ajustan los resultados a los intereses individuales, de la propia España, o colectivos de la Unión), como a su adecuación a los valores comunes que la sustentan (la identidad de la política europea que, a lo largo del semestre, ha chocado con la visión de los Estados Unidos, en temas como el Tribunal Penal Internacional o el Protocolo de Kioto) o a los principios universales que defiende.

El contexto internacional (post 11 de setiembre), las citas inaplazables de Europa (ampliación hacia la Europa Central y Oriental, debate para la reforma de la Unión Europea) y las particularidades domésticas (la primera presidencia española de la UE asumida por un gobierno del PP) hacen del primer semestre del año 2002 un momento de gran interés para el analista de las relaciones internacionales, en general, y de la política exterior de la UE, en particular.

Todo ello animó al equipo de investigadores del “Observatorio de Política Exterior Europea” a analizar, de modo detallado, la presidencia española de la Unión en lo relativo a su dimensión internacional. Más en concreto, la presente publicación se centra en lo que el programa de la presidencia española definió, de manera muy elocuente, como “Más Europa en el mundo”. El objeto de análisis está doblemente justificado. Por una parte, como su propio nombre indica, el “Observatorio de Política Exterior Europea” estaba obligado a fijar su atención en el comportamiento del gobierno español al frente de la Unión Europea en el mundo. Pero, por otra parte, la propia presidencia española hizo de la proyección internacional de la Unión una de sus prioridades. Es más, el propio eslogan de la presidencia, “Más Europa”, fue explicado por el presidente Aznar en una doble clave: una clave internacional y otra clave española. Así, para Aznar, el eslogan de la presidencia española -“Más Europa”- tiene dos mensajes: primero, el deseo de dar a Europa el peso y el papel que merece en las

---

<sup>3</sup> Eurobarómetro, núm. 56.

<sup>4</sup> La página web del *Institut Universitari d'Estudis Europeus* dispone de una sección “2004”, a través de la cual se puede acceder a las más importantes páginas sobre el debate del futuro de Europa. Véase

[http://selene.uab.es/cs\\_iuee/catala/iuee/europa2004/](http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/iuee/europa2004/)

<sup>5</sup> La eficacia de la UE en materia internacional merece interpretaciones diferentes, más allá de la asumida en estas páginas. Sobre dichas interpretaciones –eficacia en tanto que actor, que presencia o que modelo- véase Barbé, E (2000)., “Introducción” en Barbé, E. (coord.), *Política Exterior Europea*, Barcelona, Ariel, p. 16.

relaciones internacionales y, segundo, la voluntad de constatar que el proyecto europeo ha sido aceptado y es apoyado por los ciudadanos españoles<sup>6</sup>. De este modo, el “Más Europa” de Aznar establece un nexo entre la europeización de los españoles y la potenciación de la Unión en el mundo.

Esto último nos devuelve a las palabras de la Declaración de Laeken que abrían estas páginas: “¿No debería Europa, por fin unificada, desempeñar una función de líder en el nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de guiar a numerosos países y pueblos?”. La capacidad de la Unión para ejercer funciones estabilizadoras (¿hasta qué punto es eficaz?) o para guiar a otros pueblos y países (¿hasta qué punto son aceptados sus valores?) es analizada, de modo más o menos explícito, a lo largo de los textos que conforman esta publicación. Su eficacia, o ineficacia, en Oriente Medio, así como los valores que sustentan su actuación en los foros internacionales en materia de prevención de conflictos o de ayuda al desarrollo, constituyen los ejemplos más evidentes de una pregunta siempre presente: ¿existe una política exterior europea?, ¿cómo valorarla?, ¿por su eficacia traducida en resultados o por su orientación propia y característica, basada en intereses y valores claramente definidos?

La presente publicación no pretende contestar a dichas preguntas fundamentales, motivo por otra parte de un notable proyecto académico en curso<sup>7</sup>. Ahora bien, el análisis del trabajo realizado por la presidencia española, durante el primer semestre de 2002, al frente de la política exterior de la Unión sí que permite sumar un “grano de arena” más al conocimiento de las fortalezas y de las debilidades de la política exterior europea<sup>8</sup>, empezando por el hecho de que la misma se ve sometida cada seis meses a un cambio de timonel. Y, dadas las características intergubernamentales de la PESC, ello supone que el análisis de estas páginas, centrado en la eficacia de las políticas perseguidas (¿en qué medida prioridades, instrumentos y resultados se han ajustado?),

---

<sup>6</sup> Véase comparecencia de José María Aznar, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Sesión plenaria)*, núm. 126, 10/12/2002.

<sup>7</sup> El estudio de la política exterior europea ha dado lugar a lo largo de los años a un equipo de académicos que, entre otras, ha producido publicaciones, que constituyen hoy en día un marco de referencia básico. Véase, por ejemplo, Pijpers, A. et al. (1988) (eds.), *European Political Cooperation in the 1980s: a Common Foreign Policy for Western Europe?*, Dordrecht; Regelsberger, E. et al. (1997) (eds.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP*, Londres; Hill, Ch. (1996) (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres. En el momento actual, y como producto de años de investigación, se ha formalizado una red de investigadores (FORNET, Foreign Policy Governance in Europe), coordinada por la European Foreign Policy Unit (London School of Economics, Prof. Christopher Hill); por la Cátedra Jean Monnet de Ciencia Política (Universidad de Colonia, Prof. Wolfgang Wessels), por la Trans European Policy Studies Association (Bruselas, Prof. Christian Franck) y por el Observatorio de Política Exterior Europea (Institut Universitari d'Estudis Europeus, Prof. Esther Barbé) financiada por el V Programa Marco de la UE.

<sup>8</sup> Sobre la utilización del concepto política exterior europea y sus características, véase Barbé, E., “Introducción”, op. cit., pp. 14-15.

tiene en cuenta tanto los intereses colectivos de la Unión (supuestamente definidos) como los intereses de la presidencia de turno. El propio título de esta publicación- *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional* - ya denota que los autores hemos optado por un enfoque de análisis que ve en la presidencia no un simple gestor de la agenda europea sino, y especialmente en política exterior, un impulsor e iniciador de políticas<sup>9</sup>.

Antes de ofrecer al lector el contenido de la presente publicación, es necesario presentar el propio equipo de autores. Como ya se ha dicho, la presente obra surge en el marco del “Observatorio de Política Exterior Europea”, grupo de investigación conformado a lo largo de los dos últimos años en el marco del *Institut Universitari d’Estudis Europeus* de la *Universitat Autònoma de Barcelona*. El “Observatorio”, que tengo el placer de dirigir, reúne a un grupo de jóvenes investigadores (así como a colaboradores de diversos ámbitos profesionales, mayoritariamente universitarios, vinculados a los temas europeos) que han hecho de la Política Exterior Europea el punto de encuentro de sus intereses diversos (comercio internacional, cooperación al desarrollo, estudios de área, prevención de conflictos, etc.). El resultado permanente y visible del trabajo colectivo es la página web del “Observatorio” (<http://www.uab.es/iuee>) que constituye una fuente de referencia extremadamente útil para todo aquel que esté interesado, en un sentido amplio, por el papel de la Unión Europea en el mundo<sup>10</sup>. La presidencia española de la Unión nos ofrecía una ocasión única para dar una nueva forma al trabajo realizado en el marco del “Observatorio” (discusión; sistematización de la información en la web; preparación de monográficos virtuales, como el relativo al impacto del 11 de setiembre en Europa). Así surgió la idea de esta publicación colectiva, que sirve para trasladar el trabajo de los investigadores del “Observatorio” del terreno virtual, imprescindible hoy en día, a la calidez del papel escrito. Veamos en qué consiste la presente obra.

La obra comienza con un capítulo de Laia Mestres, de carácter introductorio, en el que se abordan, sucesivamente, la función de la presidencia de la UE, una breve mención a las anteriores presidencias españolas y, finalmente, una detallada revisión del programa de la presidencia española para el primer semestre de 2002 en materia de política exterior. La agenda dibujada por este capítulo nos permite distinguir entre los temas especialmente privilegiados por el gobierno español, aquellos en los que se han generado mayores expectativas (Mediterráneo), y los temas que la presidencia española se ve obligada a gestionar por razones coyunturales (Afganistán) o por intereses colectivos (Balcanes Occidentales, Rusia). El capítulo se cierra con una breve

---

<sup>9</sup> Existe una bibliografía reducida sobre las funciones de la presidencia de la UE. Véanse las lecturas recomendadas al final del capítulo de Laia Mestres en la presente obra.

<sup>10</sup> La página web del Observatorio sirve de modelo, en estos momentos, para el diseño de una página web (*CFSP Watch*) gestionada por la red FORNET, anteriormente mencionada (véase

bibliografía en la que se recogen títulos básicos para profundizar en cada uno de los aspectos tratados en el texto.

El resto de la obra está conformada por ocho capítulos que pretenden analizar los ocho ámbitos que, en nuestra opinión, destacan durante la presidencia española en materia de política exterior. El hecho de que un ámbito determinado ocupe un lugar destacado en la agenda se puede deber, en primer lugar y como es lógico, a la propia voluntad de la presidencia de impulsar la agenda europea hacia determinados aspectos que desea reforzar. Durante la presidencia española, ése ha sido el caso de la Asociación Euromediterránea, de América Latina, de la Política Europea de Seguridad y de Defensa y de las relaciones transatlánticas. En segundo lugar, el gobierno español ha debido dirigir, de acuerdo con las necesidades del momento, ámbitos centrales en la agenda colectiva europea, como es el caso de Rusia y de los Balcanes Occidentales, o temas transversales en los que el papel de la Comisión es muy destacado, como es el caso de la cooperación al desarrollo. Finalmente, la presidencia española se ha visto obligada a reaccionar frente a una situación de crisis internacional de primera magnitud allí donde había previsto propuestas para un proceso de paz, en Oriente Medio.

Los ocho capítulos, que se detallan a continuación, siguen una estructura similar en tanto que todos ellos parten de unas breves referencias sobre el estado de la cuestión –la política reciente de la UE hacia ese tema o región- para identificar, a continuación, las prioridades establecidas por la presidencia española en lo relativo a dicha región o a dicho tema y, finalmente, analizar los resultados de la política desarrollada durante el semestre español, para evaluar, en conclusiones, en qué medida los objetivos perseguidos por la presidencia española se han cumplido o no, destacando, en este último caso, las razones que lo han impedido: ¿excesivas expectativas?, ¿contexto internacional desfavorable?, ¿diferencias internas entre los Quince? Cada capítulo ofrece, al final, una breve lista de lecturas recomendadas para profundizar en el tema.

La política de la UE hacia el conflicto/proceso de paz en Oriente Medio durante la presidencia española conforma el segundo capítulo de la obra. Escrito por Eduard Soler i Lecha y Rina Weltner-Puig, el texto se centra en buena medida en la gestión de la crisis que se produce en la región durante el semestre español, destacando las debilidades (diferencias internas, no utilización de instrumentos económicos para presionar a las partes, falta de autoridad frente a las autoridades israelíes), así como las expectativas (conformación del Cuarteto, solución al cerco de la iglesia de la Natividad) de la actuación europea en la región.

A continuación, los mismos autores, se adentran, en el capítulo tres, en el análisis de las relaciones euromediterráneas. Estamos frente al caso más claro de

---

nota 7), que contará con veinticinco centros de investigación repartidos entre los países de la

impulso por parte de la presidencia española, que se propuso hacer de su semestre un momento de relanzamiento de las relaciones entre la Unión y sus doce socios de la orilla sur del Mediterráneo. El capítulo se centra en analizar hasta qué punto la segunda oportunidad perseguida por España en la Asociación Euromediterránea, traducida en la celebración de la conferencia ministerial de Valencia, consigue salir adelante, ante las dificultades internas (diferencias entre los socios europeos) e internacionales (crisis de Oriente Medio).

El capítulo cuatro, obra de Juan Pablo Soriano, se adentra en otra de las políticas privilegiadas por la presidencia española: las relaciones de la UE con América Latina. El autor presenta de modo sistematizado, a nivel regional global, subregional (Mercosur, Comunidad Andina de Naciones, Centroamérica) y bilateral (México, Chile), los objetivos de la presidencia española. De los resultados, articulados en torno a la II Cumbre Europa-América Latina y el Caribe celebrada en Madrid, se concluye que los mismos han sido positivos en el terreno político y de cooperación, pero mucho menos en el terreno comercial. De ahí que el semestre español haya frustrado esperanzas creadas.

Las relaciones transatlánticas, analizadas por Oriol Costa y Pablo Aguiar en el capítulo cinco, se centran fundamentalmente en las relaciones entre la UE y los Estados Unidos de América, dedicándose un breve espacio final a las relaciones de la UE con Canadá. Del análisis llevado a cabo por los dos autores se desprende que el peso de la presidencia ha sido decisivo en este caso, sobre todo a la hora de reorientar la agenda hacia el objetivo común de la lucha contra el terrorismo; aún cuando las posiciones internacionales expresadas a lo largo del semestre sobre algunos temas (Tribunal Penal Internacional, Protocolo de Kyoto) han patentizado claras divergencias entre las dos orillas del Atlántico.

Francesc Serra lleva a cabo, en el capítulo seis, un estudio sobre el estado de las relaciones entre la UE y Rusia durante la presidencia española. La falta de impulso por parte de la presidencia en esta región, lógica si tenemos en cuenta que Rusia no forma parte de las prioridades tradicionales de la diplomacia española, se ha visto agravada por la coyuntura (divergencias sobre Kaliningrado en la UE ampliada, mejora de las relaciones entre Rusia y EEUU). De ahí que este capítulo apunte hacia uno de los temas sensibles de la futura Unión ampliada: la necesidad del establecimiento de relaciones de confianza mutua con los vecinos.

El capítulo siete, obra de Elisabeth Johansson y Mònica Solé i Padró, entra en uno de los temas centrales de la agenda europea en materia internacional: la gestión post-conflicto en los Balcanes Occidentales. Este capítulo, como el anterior, muestra a

una presidencia española sin pretensiones específicas y centrada en gestionar la agenda europea establecida. Si bien, en el caso de los Balcanes, la presidencia española ha tenido que impulsar la aplicación de los nuevos (o en vías de creación) mecanismos de gestión civil y militar de crisis, que sí se sitúan entre las prioridades españolas, para la región (Bosnia y Herzegovina, Macedonia).

Débora Miralles aborda, en el capítulo ocho, la Política Europea de Seguridad y de Defensa. La presidencia española hace del desarrollo de dicha Política una de sus prioridades destacadas. La autora expone, con detalle, los objetivos perseguidos –plan de acción de capacidades europeas, ejercicio de gestión de crisis, acuerdos de coordinación con la OTAN- para llegar a la conclusión de que, a pesar del impulso español en la materia, aún existen escollos importantes, tales como la ausencia de acuerdo con la OTAN por las desavenencias greco-turcas o, incluso, la inexistencia de una definición conceptual básica de la defensa europea.

El noveno y último capítulo, a cargo de Pablo Aguiar y Elisa Casanova, deja un margen de actuación menor a la presidencia en tanto que su objeto, la cooperación para el desarrollo, nos lleva al terreno de las políticas comunitarias. De ahí, por tanto, que los autores se hayan centrado sobre todo en hacer un seguimiento de las líneas de trabajo planificadas por la Comisión para el período de la presidencia española. Período importante, dado que, durante el mismo, la Unión tuvo que fijar su posición ante la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo (Monterrey, marzo 2002) y se tuvo que preparar para la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Johanesburgo, agosto 2002).

La obra se cierra con un capítulo de anexos, en el que Federico Guerrero lleva a cabo una doble labor; por una parte, una sistematización de la actividad PESC durante el semestre español (reuniones, actos jurídicos, declaraciones políticas) y, por otra parte, una sistematización de las medidas relacionadas con la lucha contra el terrorismo adoptadas a lo largo del semestre. Esto último no es gratuito. Muy al contrario, una conclusión transversal que recorre buena parte de los capítulos de esta obra es la centralidad que la presidencia española ha concedido a la lucha contra el terrorismo, hasta el punto de reorientar las políticas de la UE en general (la lucha contra el terrorismo como objetivo de la PESC/PESD) o de modo particular (la lucha contra el terrorismo como objetivo principal de la dimensión política y de seguridad de la Asociación Euromediterránea).

En el momento de cerrar estas líneas de presentación, Valéry Giscard d'Estaing se dirigía a la Convención señalando que “la Unión es un actor muy importante en la escena internacional, incluso cuando sus acciones parecen modestas si las valoramos a partir de sus resultados”. Justamente, lo que se proponen las páginas siguientes es ofrecer al lector información suficiente para que éste sea capaz de entrar en el debate

que propone el propio presidente de la Convención a través de sus palabras, ya que, como el mismo Giscard sigue diciendo, “los ciudadanos europeos esperan mucho del papel que debe desempeñar la Unión Europea en el mundo”<sup>11</sup>. En ese sentido, la presente obra es una muestra de la voluntad de conocer mejor para hacer mejor. En otras palabras, mejorar la acción de la Unión en el mundo es hoy por hoy una obligación ineludible.

Una obra colectiva siempre es un reto y su llegada a buen puerto nunca es gratuita. En este caso, se ha contado con un excelente equipo de autores, entusiastas y disciplinados. Sin ellos, estas páginas serían imposibles. De modo muy especial deseo agradecer el trabajo que han realizado dos personas: Elisabeth Johansson que, con la profesionalidad que la caracteriza, ha hecho posible la vida organizativa y el resultado virtual de nuestro Observatorio durante sus dos años de existencia y Laia Mestres que, con su paciencia y buen hacer, ha sido la responsable de supervisar esta publicación.

Esther Barbé  
Catedrática de Relaciones Internacionales y  
Directora del *Institut Universitari d'Estudis Europeus*, UAB

Bellaterra, 25 de julio de 2002

---

<sup>11</sup> La transcripción literal de la intervención de Valéry Giscard d'Estaing, el 11 de julio de 2002, en la sesión de la Convención Europea sobre la Acción Exterior de la UE se encuentra en [http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim\\_020711.htm](http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_020711.htm)