
13. España en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

Esther Barbé

El ingreso de España en la Comunidad Europea supuso, al mismo tiempo, su incorporación en la Cooperación Política Europea (CPE), mecanismo de cooperación intergubernamental que servía para armonizar la política exterior de los entonces Doce. Dicho mecanismo, sin perder su naturaleza de cooperación intergubernamental, se transformó en 1993, con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE), en la actual Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), el segundo pilar de la Unión, paralelo a la dinámica de integración y definido como proceso complejo e institucionalizado de consultas y de cooperación entre los gobiernos en materia diplomática y de seguridad (Barbé, 2000: 107) o, si se prefiere, sistema mixto de acciones comunes, competencias compartidas, declaraciones comunes y cooperación transgubernamental (Hill y Wallace, 1996: 3).

La transformación de la CPE en PESC y las sucesivas reformas que la PESC ha sufrido (Amsterdam, Niza) o se han acordado (proyecto de Constitución) o responden a un doble proceso. Por un lado, un proceso mundial, caracterizado como la gran perturbación (Laiidi, 2004), producto de la posguerra fría y de la globalización en todas sus manifestaciones y que genera gran incertidumbre en los estados europeos. Y, por otro lado, un proceso doméstico, traducido en el papel cada vez más relevante de la política exterior entre las preocupaciones de los ciudadanos europeos (Hill, 2003: 282). La voluntad de la UE, recogida en la Declaración de Laeken, de convertirse en «una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización [...] en un entorno en rápida mutación» responde claramente a los dos procesos arriba mencionados: las exigencias de los ciudadanos (preocupaciones éticas) y la naturaleza del entor-

no (mutación y mundialización). Ése es el contexto que marca el presente análisis de los veinte años de España como actor participante en la dinámica de la CPE/PESC.

El principal argumento de este capítulo es que la pertenencia de España a la Unión ha sido determinante para la formulación de la política exterior de la España democrática. A la pregunta clásica de los analistas de hasta qué punto las políticas exteriores de los estados miembros han sido transformadas por el hecho de operar dentro del contexto institucional de la Unión, se podría contestar que, en el caso de España, hay que hablar de un antes y un después: el año 1986 marca, en efecto, un punto de inflexión. Algunos analistas han definido la integración de España en la Unión como el catalizador que ha llevado a nuestro país a convertirse en una potencia media de considerable prestigio (Kennedy, 2000: 125). Una «potencia media» que, y éste es el segundo argumento del presente capítulo, no se ha consolidado como tal veinte años después del ingreso en la maquinaria europea de política exterior, si nos atenemos a las expectativas generadas a lo largo de la primera década. La perspectiva apuntada, en su momento, de una presencia mucho más discreta de España durante su segunda década de participación en la Europa diplomática (Barbé, 1996a: 26) no sólo se ha cumplido sino que se ha complicado, haciéndose difícil hoy en día definir la identidad de España en este terreno si nos atenemos a la «perturbación» sufrida en los últimos años por la política exterior española.

La interacción entre España y la Unión en el terreno de la política exterior suscita preguntas que implican a intereses, instituciones e identidades; preguntas que serán progresivamente abordadas en estas páginas y que nos remiten tanto a una europeización desde arriba como desde abajo. Así, la europeización desde arriba nos lleva a preguntas como ¿en qué medida convergen los intereses vitales de España con el interés colectivo europeo?; ¿hasta qué punto incide la existencia de una identidad europea en el ámbito internacional en la formulación de las preferencias españolas?; ¿cómo afectan las dinámicas de consulta y los procesos institucionales europeos a la maquinaria diplomática española? Mientras que la europeización desde abajo nos plantea preguntas como ¿en qué medida facilita, o dificulta, España la formación de una identidad europea en política exterior?; ¿qué uso ha hecho España de la PESC? o, en otras palabras, ¿ha realizado una transferencia de sus problemas hacia la agenda europea? (Barbé, 1996a; Torreblanca, 2001); ¿qué estructura institucio-

nal ha defendido España para la PESC en las conferencias intergubernamentales?

Las preguntas anteriores guían este capítulo, en el que se aborda sucesivamente el proceso de adaptación de España a la maquinaria institucional de la política exterior europea, la posición de España en los procesos de negociación intergubernamental para la creación y posteriores reformas de la PESC y, finalmente, la interacción entre la agenda diplomática española y la formación de la agenda europea a través de cinco temas (Mediterráneo, Rusia, América Latina, defensa y relaciones con Estados Unidos).

Prestigio y europeización

Desde su ingreso en la Comunidad, España fue favorable al desarrollo de una diplomacia europea. Contra lo que algunos habían dicho y el pasado reciente hacía suponer (contactos con el movimiento de los no alineados, voluntad expresa de abandonar la OTAN) España no ejerció como *enfant terrible* (Regelsberger, 1989) o de «nueva Grecia». Al contrario, España se sumó al grupo de países que defendían la necesidad de reforzar el mecanismo de la CPE, predecesor de la actual PESC, y generó dinámicas de convergencia en torno a la formulación de una agenda diplomática europea (Barbé, 1996b). ¿Qué beneficios se derivan de dicha política para España? Las respuestas son múltiples y afectan a España tanto en el ámbito internacional como en el doméstico.

Internacionalmente, el estatus de España se ha visto reforzado por su pertenencia a la UE, de modo general, y a la PESC, de modo particular. Los analistas de la política exterior europea han demostrado que la pertenencia de un país pequeño, en términos diplomáticos, a la PESC mejora su estatus internacional (Wallace, 1983). Hay que recordar que en 1986 España era más bien pequeña en materia diplomática y, por encima de todo, era un país periférico (geográficamente en Europa e institucionalmente en el sistema internacional). Para los países pequeños o periféricos, el ejercicio de la presidencia de turno de la PESC es muy importante por razones de prestigio. España la ha ejercido en tres ocasiones (1989, 1995, 2002) y en todas ellas ha demostrado un notable activismo. Más allá de los beneficios en materia de estatus diplomático, la PESC ha sido impor-

tante para España, ya que ha facilitado la superación del síndrome de aislamiento derivado del período franquista. Es oportuno recordar que en 1988 la opinión pública española creía que el beneficio más importante del ingreso del país en la CE se daría en el terreno diplomático (papel de España en el mundo) y no en el doméstico (democratización, modernización y desarrollo económico) (Almarcha Barbado, 1993: 278).

En el ámbito doméstico, la PESC aporta un beneficio evidente: las economías de escala derivadas de la participación en una red de información diplomática. En el caso español, la participación en la CPE, a partir de 1986, tuvo un doble efecto: por una parte se consiguió un grado de conocimiento del mundo impensable en la diplomacia nacional y, por otra parte, la diplomacia española se vio inmersa en un rápido proceso de modernización, administrativa y tecnológica (Barbé, 1996c), y de socialización. La élite diplomática española, poco antes del ingreso en la Comunidad, se incorporó ya a la maquinaria de consultas creada a lo largo de los años por la CPE. La creación de un *esprit de corps* (que afectaría a los diplomáticos europeos) o el surgimiento de un «reflejo de consulta» entre los ministerios de Asuntos Exteriores eran algunas de las consecuencias derivadas de la existencia de la CPE (Nuttall, 1992). La diplomacia española, por su parte, actuó con una clara voluntad de potenciar dichas tendencias. La actitud europeizadora (hacia arriba) del gobierno español se tradujo, por ejemplo, en optar por un «perfil alto» en la jerarquía administrativa a la hora de nombrar a sus representantes en la maquinaria de la CPE (a diferencia de países como Reino Unido, que optaban por niveles más bajos). Prestigiar la CPE y asumir un compromiso fuerte con su desarrollo fue una de los rasgos que caracterizó la incorporación de España a la política exterior europea (en gestación) (Barbé, 1990). La socialización de los diplomáticos españoles en las instituciones europeas y, de manera específica, en los ámbitos de la PESC, se dejó notar en la elaboración de la política exterior española. Buen ejemplo de ello lo tenemos en el Ministerio de Asuntos Exteriores del gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, ya que el ministro, Miguel Ángel Moratinos, fue representante especial de la Unión para el proceso de paz en Oriente Próximo, y el secretario de Estado para la Unión Europea, Alberto Navarro, fue jefe de gabinete del secretario general del Consejo y alto representante de la PESC.

Al margen de los efectos europeizadores que la PESC ha tenido en la maquinaria diplomática española, hay que reseñar el beneficio que de

dicha política puede obtener el gobierno en el ámbito doméstico. En ese sentido, la PESC puede ser utilizada de varias maneras ante la población. Por una parte, la mayor proyección internacional que consigue el gobierno por su pertenencia a la PESC se transforma en prestigio interno. Se pueden aportar ejemplos en ese sentido. Así, el último gobierno de González hizo uso de su presidencia de la PESC/UE, en el segundo semestre de 1995, como si se tratara de una auténtica «tabla de salvación» y el mejor ejemplo de ello fue la celebración en Barcelona, en noviembre de 2005, de la Conferencia Euromediterránea que reunió a los ministros de la UE y a sus socios mediterráneos (Barbé, 1999: 168). En ese mismo orden de cosas se puede situar el viaje de José María Aznar a Belén, durante la Navidad de 1999, que también tenía el claro objetivo de aumentar el prestigio del presidente entre los españoles, gracias a su aparición junto a Arafat en fechas tan señaladas. En este caso se optaba por un gesto simbólico en el marco de la tradicional política española hacia el conflicto árabe-israelí (como mínimo hasta el 11-S), que hacía de España, en el marco de la política europea, un defensor de la causa palestina. Por otra parte, el gobierno puede usar a la PESC/CPE como un escudo europeizador para justificar decisiones que pueden ser mal recibidas por su opinión pública. Así se interpretaron, por ejemplo, los argumentos esgrimidos por el gobierno de González en 1986 para justificar ante los españoles el reconocimiento diplomático de Israel (Regelsberger, 1989), que no era sino una condición necesaria para participar plenamente en la Comunidad Europea y en la CPE.

Negociación intergubernamental

Los veinte años del recorrido español en Europa son una etapa continuada de conferencias intergubernamentales (CIG), que en el caso de la PESC comienzan con su misma creación en Maastricht. A lo largo de todas las CIG (Maastricht, Amsterdam, Niza, Constitución) se ha ido perfilando una posición española que nos lleva a: 1) constatar que la PESC no es un tema prioritario en los objetivos negociadores de España, pero que no por ello España deja de tener una actitud propositiva (cada vez menos a lo largo de los años); y 2) caracterizar la posición española de europeísmo realista, si bien la deriva atlantista de los gobiernos de Az-

nar, que afectó a la agenda política, también se dejó notar a la hora de negociar las reformas de la PESC y de la PESD.

El europeísmo español se tradujo, desde el ingreso de España en la CE, en apoyo a la creación de una política exterior común contra la opinión de algunos socios europeos, satisfechos con el mantenimiento de un acuerdo intergubernamental para coordinar las diplomacias europeas, como fue el caso de Dinamarca o del Reino Unido. Una vez caído el muro de Berlín, España se identificó con el proyecto de Unión Política (PESC más defensa común) propuesto por Kohl y Mitterrand. De ahí que apoyara de inmediato la convocatoria de una CIG para la Unión Política. La actitud española a lo largo de las negociaciones de 1991, que culminaron con el Tratado de Maastricht, fue activista en materia de la PESC, a pesar de que la agenda española priorizara otros temas (cohesión económica y social). El europeísmo español se tradujo en dos ideas básicas: primero, la PESC es fundamental para avanzar en la construcción europea y, segundo, es necesario disponer de instrumentos que permitan que los europeos gocen de iniciativa internacional.

En el marco de las negociaciones que condujeron a Maastricht, el europeísmo español fue prudente en lo que respecta al método. España rechazó, como la mayoría de sus socios, la propuesta de la presidencia holandesa de comunitarizar la PESC y se decantó por el intergubernamentalismo, al defender el papel central del Consejo Europeo y del Consejo, si bien, apoyó que la Comisión gozara (junto a los estados) de derecho de iniciativa en el ámbito de la PESC. En lo que respecta al mecanismo de toma de decisiones, España se sumó al grupo prudente, pero no inmovilista. En otras palabras, España apoyó la introducción del voto por mayoría cualificada sólo para la implementación de políticas (acciones comunes) adoptadas previamente por unanimidad, con el argumento de la necesidad de defender áreas de interés vital para España (América Latina). Lo cierto es que la prudencia española fue incluso demasiado audaz para algunos países europeos, como el Reino Unido. De ahí que el Tratado de Maastricht recogiera finalmente el voto por mayoría para la dimensión operativa de la PESC, pero sometido al preceptivo derecho de veto de los estados miembros. Como mínimo, tal y como adujo Felipe González, que se atribuyó la autoría de la propuesta durante el Consejo Europeo de Maastricht, se había abierto formalmente la vía para el uso de la mayoría cualificada (González, 1991: 7788).

El realismo prudente que caracteriza a la política española en la formulación de la PESC se manifiesta en las referencias al gradualismo del proceso en los documentos españoles. La noción de gradualismo, que marcó la posición de España en Amsterdam y en Niza, se dejó notar sobre todo a partir de 1995, en las propuestas españolas sobre el papel de la UEO en el proceso de construcción europea (Barbé, 2001). El gradualismo, propio de la construcción europea (proceso gradual sin meta predefinida), constituyó una estrategia española de adaptación. De hecho, el gobierno español tuvo que adaptar su modelo de construcción europea y, por tanto, de la PESC a los cambios que sufrió la UE tras la firma del Tratado de Maastricht (referéndum danés, ampliación a países de la EFTA). La noción de gradualismo (realista) sirvió para sustituir a la ortodoxia defendida por González hasta 1992, que consistía en negarse a aceptar todo *opting out* que pudiera introducir en el terreno político la noción de *Europe à la carte*. Una Europa política que, con la incorporación de tres estados neutrales (Austria, Suecia, Finlandia) y la aceptación de un *opting out* de Dinamarca en materia de PESD, conformaba un nuevo escenario.

La aceptación del nuevo escenario por parte española se evidenció durante su presidencia de 1995, en la que España asumió más la función de «gestora de la diversidad» que de «impulsora política». Los documentos elaborados por España, en 1995 y 1996, para exponer su posición en la CIG de Amsterdam eran buena muestra de ello y se les podría calificar como catálogos de propuestas (Barbé, 2001). Ése fue el caso, por ejemplo, de la Iniciativa Europea de Seguridad y de Defensa. España apoyaba su desarrollo, pero la presentaba como un proceso sin fijar fechas, que debía acabar con la plena incorporación de la UEO a la UE. De manera realista, España se manifestaba claramente a favor de avanzar en el proceso de convertir a la UEO en el instrumento operativo de defensa de la UE, pero reconocía las dificultades existentes a causa de la falta de consenso entre los Quince.

La participación de España en la CIG finalizada en Amsterdam (junio de 1997) fue más discreta que en la CIG de Maastricht y se centró, en lo que respecta a la PESC, en la mejora de los procedimientos de toma de decisiones y de los mecanismos de implementación. Las propuestas españolas se situaron en la línea de los acuerdos finales, recogidos en el Tratado de Amsterdam: creación de una Unidad de Planificación y Análisis; creación de la figura del Alto Representante para la PESC, asumida

por el secretario general del Consejo; introducción de la abstención constructiva en la toma de decisiones; y desarrollo de acciones humanitarias como tarea de la PESD. España, más «seguidora que impulsora», se sumó, en definitiva, a la corriente dominante, facilitando el proceso de «reforma tranquila» de la PESC, necesaria tras el fiasco de los Balcanes.

La CIG que acaba en el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000), encargada de abordar los flecos pendientes de Amsterdam, es gestionada desde España por el gobierno popular de José María Aznar. En el caso de la PESC, la agenda es monotemática (defensa). La crisis de Kosovo constituye el escenario previo que da vía libre en Niza, tras el acuerdo Chirac-Blair en ese sentido, a la plena incorporación de la UEO en la UE, lo que coincide con la posición defendida tradicionalmente por España, a lo que hay que sumar en esta CIG la propuesta española de introducir en el Tratado el uso de la cooperación reforzada en el terreno de la defensa. La propuesta española, que no fue incorporada al Tratado por la negativa de algún socio (Suecia), respondía a la voluntad española del momento de situarse en el núcleo duro de la PESD, en desarrollo desde 1999 (año en que los Quince deciden la creación de una Fuerza de Reacción Rápida).

La etapa de reformas que desemboca en el proyecto de Constitución Europea confirma la tendencia de un activismo cada vez menor por parte de España a la hora de reformular la maquinaria y las atribuciones de la PESC, en una actitud seguidista. En el marco de la Convención, Ana Palacio (ministra de Asuntos Exteriores) presentó una sola contribución relativa a la PESD,² mientras que en el marco de la CIG el gobierno español no presentó ninguna propuesta relativa a PESC/PESD. De todas maneras, hay que señalar que tanto la contribución de Ana Palacio a la Convención como la posición expresada a lo largo de la CIG por el gobierno español se sitúan en un marco posibilista, hacia el que se van a orientar los grandes (Francia, Reino Unido y Alemania), auténticos responsables de los resultados de la CIG en este terreno. No hay que olvidar que los temas de más difícil acuerdo, como la creación de una célula de planificación militar o la adopción de una cláusula de defensa mutua, incidían en el siempre difícil ámbito de las relaciones UE-OTAN (aun más en momentos de brecha transatlántica creada por la guerra de Irak).

El gobierno español expresó, a lo largo de la negociación, una posición favorable a decisiones que fueron finalmente adoptadas por la CIG e incorporadas en el Tratado Constitucional. Es el caso de la creación de

la figura del ministro europeo de Asuntos Exteriores, con doble cartera (Consejo y Comisión) y responsable ante el presidente del Consejo Europeo; la conformación de un Servicio de Acción Exterior de la UE; la adopción de decisiones por mayoría cualificada, excepto en defensa o por exigencias del interés nacional de un Estado; la cooperación estructurada en defensa para los países que quieran asumir mayores compromisos; la ampliación de las tareas Petersberg, entre otros, al apoyo a terceros países para luchar contra el terrorismo (tema ampliamente destacado en la agenda exterior del segundo gobierno de Aznar); la creación de una célula de planificación militar en el marco del Estado Mayor de la UE conectada con la OTAN (rechazando el modelo Tervurent propuesto por Bélgica y Francia como alternativa a la planificación OTAN); la creación de una Agencia de Defensa competente en el terreno del armamento; y, finalmente, la adopción de una cláusula de defensa mutua acorde con los compromisos asumidos por los estados europeos con la OTAN (Barbé y Mestres, 2004).

Triángulo español vs. Agenda europea

La solidez de la PESC se asienta, según los analistas, en el hecho de que permite a las políticas exteriores nacionales, hoy por hoy, desarrollarse en paralelo, manteniendo un equilibrio dinámico entre las opciones nacionales y la tendencia colectiva (Hill, 1997: 96). Esto nos lleva, en el caso de España, a ver cómo se han equilibrado los intereses españoles con la formulación de posiciones y acciones europeas en el terreno diplomático y de la seguridad, lo que conduce a las preguntas clásicas de la europeización de políticas: ¿cómo ha incidido la agenda europea en la formulación de las preferencias españolas?, o ¿cómo ha incidido la transferencia de temas españoles en la formación de la agenda europea? Si nos remitimos al TUE, hay que recordar que éste menciona la existencia de «importantes intereses en común» de los estados miembros, que constituyen la base para la adopción de estrategias comunes por parte de la Unión (art. 13.2), algo que se ha hecho sólo en tres ocasiones —estrategias PESC para Rusia (1999), Ucrania (1999) y Mediterráneo (2000)— en buena medida por el desprestigio que ha sufrido este instrumento que debería marcar las prioridades y orientaciones de la PESC.

A los mencionados «intereses en común», España se suma con particularidades propias derivadas, como las de toda política exterior, de factores, fundamentalmente geográficos e históricos. Si nos atenemos, ante la inexistencia de un Libro Blanco de la Política Exterior, a las declaraciones programáticas del presidente del gobierno o del ministro de Asuntos Exteriores,³ podemos identificar los intereses propios de la diplomacia española. Los sucesivos gobiernos de Felipe González (1982-1996) definieron tres prioridades principales o ejes de la política exterior española: Europa, América Latina y el Mediterráneo. Los gobiernos de Aznar (1996-2004) las mantuvieron, definidas como intereses permanentes (Matutes, 1996). Unos intereses que se articulan en forma de triángulo, ocupando el vértice superior la relación con Europa, que domina y determina las relaciones con las otras dos áreas (Barbé, 2001: 51), lo que no impide, como se apuntaba antes, que España mantenga políticas bilaterales con dichas áreas. De ahí, por tanto, que la pregunta esencial en este caso sea en qué medida se ha establecido el equilibrio antes señalado entre los intereses españoles y los europeos. El análisis del equilibrio dinámico entre el interés español y el interés europeo en formación permite hablar de tres modelos. Cada uno de ellos se corresponde con áreas ya citadas: Mediterráneo, Rusia⁴ y América Latina.

En el caso del Mediterráneo, nos encontramos con un modelo en el que el nivel de convergencia es muy alto entre la agenda española y la europea, dado que el Mediterráneo es una zona de interés prioritario tanto para España como para la UE, tal y como certificó a partir de 2003 la decisión de Bruselas de crear una política de vecindad, en la que se han incorporado, junto a Europa oriental, los socios mediterráneos. Todo ello es acorde con las directrices establecidas por la Unión en su Estrategia de Seguridad (adoptada en diciembre de 2003), en la que se apuntan dos ideas que afectan a la región mediterránea: la primera, «a Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados», y la segunda, «la solución del conflicto entre árabes e israelíes constituye una prioridad estratégica para Europa». De todo ello, la Unión deriva un objetivo estratégico, «la creación de seguridad en los países vecinos».

A lo largo de los años noventa, y antes del punto de inflexión que supuso el 11-S, el papel de España a la hora de favorecer la convergencia de los intereses de los socios europeos hacia la región mediterránea fue destacado (Gillespie, 1999). Se puede hablar de liderazgo, no en exclusiva, de España en el desarrollo de la política mediterránea de la UE (Pro-

ceso de Barcelona). Dicho liderazgo fue un instrumento fundamental para reforzar el perfil de España en el marco de una UE que se orientaba hacia la Europa central y oriental. En ese sentido, los éxitos (desde el punto de vista presupuestario, programa MEDA, y desde el punto de vista institucional, Conferencia Euromediterránea de Barcelona) conseguidos por Felipe González en los Consejos Europeos de Cannes y de Essen (1994) para equilibrar la política de la Unión entre sur (Mediterráneo) y este constituyen un buen ejemplo del manejo de la maquinaria europea (Barbé, 1998), un manejo indicativo de que los gobiernos hacen uso de la PESC, como apunta Ginsberg (1999: 439), «para perseguir objetivos nacionales». En el caso del partenariado euromediterráneo, España ha conseguido transferir uno de sus objetivos esenciales para la región mediterránea; esto es, que la UE asumiera la responsabilidad de aumentar los recursos de cooperación destinados a la misma, traducidos en el programa MEDA. Los intentos posteriores (propuesta de crear un Banco Euro-mediterráneo planteada durante la presidencia española de 2002) no tuvieron igual suerte (Montobbio, 2002: 29).

Ahora bien, los elevados niveles de convergencia entre los socios europeos en relación con el Mediterráneo no impiden la existencia de divergencias manifiestas. Es el caso, por ejemplo, del conflicto árabe-israelí. La actitud española en este tema ha sido, si exceptuamos el segundo gobierno de Aznar (2000-2004), de gran activismo en defensa de los derechos del pueblo palestino. España ha chocado en este tema con otros socios (Holanda, Alemania), poco proclives a presionar al gobierno israelí para avanzar en el proceso de paz. Esto explica que la Estrategia para el Mediterráneo (adoptada en 2000) fuera un documento descafeinado en cuanto al compromiso de la UE con el proceso de paz o que la UE haya dado una imagen de inmovilismo ante la grave crisis del Líbano del verano de 2006.

Así pues, la convergencia entre los Veintisiete en relación con el Mediterráneo es alta, lo que ha sido posible gracias a la percepción común, de España y de sus socios europeos, de que la región mediterránea es estratégica para su seguridad (en sentido amplio). Lo que no impide que España mantenga una política propia, sobre todo la relación bilateral con Marruecos, o que existan divergencias notables entre los Veintisiete, justamente sobre aquella cuestión que más actividad de la PESC ha generado. Nos referimos lógicamente al proceso de paz: 18 de las poco más de 20 acciones comunes adoptadas para el área mediterránea, desde la

entrada en vigor del TUE en 1993, se han destinado a crear y ratificar la figura del alto representante de la UE para dicho proceso de paz (Miguel Ángel Moratinos ejerció dicha función hasta 2003). A lo que hay que sumar dos acciones de la PESD destinadas a asegurar, una, el control fronterizo de Rafah entre Egipto y Gaza y, la otra, a desarrollar una policía civil y un sistema de justicia penal en Palestina. En cuanto a posiciones comunes, 6 de las 12 adoptadas por la UE para la región hacían referencia a Palestina (Libia también ha sido objeto de varias posiciones comunes). En suma, el Mediterráneo constituye un tema de agenda en el que se puede hablar de europeización hacia arriba por parte de España, favorecida por la notable convergencia de intereses entre los Veintisiete en el conjunto de la región, a pesar de las inevitables divergencias que surgen en torno a la cuestión árabe-israelí.

Rusia y América Latina: entre europeización y divergencia

Rusia y América Latina constituyen dos casos opuestos entre sí, y diferentes también del caso mediterráneo. Nos encontramos ahora frente a un caso de europeización desde arriba (Rusia) y frente a un caso de divergencia entre interés colectivo e interés español (América Latina). El caso de Rusia responde a una situación de convergencia entre la agenda europea y la política española, ya que la ausencia de preferencias españolas para la región facilita su incorporación a la política dominante. En lo que respecta a la UE, Rusia entra, como el Mediterráneo, en la categoría de vecindad estratégica, a pesar de no estar formalmente incorporada a la política de vecindad (Rusia tiene, desde 2003, una relación bilateral con la UE basada en un Acuerdo de Partenariado y Cooperación). El interés de la PESC en los últimos años por el área de influencia rusa es evidente en términos cuantitativos, a la vista de las acciones comunes adoptadas. En 1999, la UE sólo había adoptado una acción común relacionada con Rusia (además de la Estrategia Común, ya mencionada, del mismo año). Desde entonces, la UE ha adoptado 19 acciones más, dirigidas a la misma Rusia (dos de ellas), pero sobre todo a puntos calientes del área tradicional de influencia rusa, en los que la Unión está mostrando mayor presencia (Georgia, Osetia del Sur, Moldavia) y para los que se está dotando de nuevos representantes especiales (Cáucaso), todo ello en con-

sonancia con el desarrollo de su política de vecindad. En las mismas fechas, el número de posiciones comunes (una relacionada con Bielorrusia y otra con Ucrania hasta 1999) se ha disparado. Trece posiciones comunes (Transnistria, Bielorrusia, Moldavia) se han sumado a las dos anteriores.

La ausencia tradicional de política española en el caso ruso se explica porque Rusia no es percibida en España ni como una amenaza ni como un socio. Hay que recordar que España restableció relaciones diplomáticas con la URSS en 1977 y que, a partir de ese momento, esas relaciones han sido discretas, tanto con gobiernos del PSOE como del PP. Quizás el acontecimiento más espectacular en dichas relaciones haya sido la participación de Rodríguez Zapatero en el encuentro a cuatro (Putin, Chirac, Schroeder, Zapatero) celebrado en París, en marzo de 2005, pero que debe interpretarse más en clave de UE (reforzamiento del eje franco-alemán, con la presencia española, frente a los socios atlantistas de la Unión) que de relación hispano-rusa (Barbé, 2005). El hecho de que dicha región, considerada central desde Bruselas, sea secundaria en la agenda española se constata al observar que nuestro país carece de embajadas abiertas en algunos de los países que más actividad de la PESC han generado en los últimos años (Georgia, Bielorrusia, Moldavia). Todo ello lleva a una situación de europeización desde arriba, facilitando España la formación de una posición europea y creándose al mismo tiempo una política española en torno a las tendencias colectivas europeas.

En el caso de América Latina, nos encontramos con un modelo de divergencia entre las preferencias españolas y la agenda colectiva europea. El carácter prioritario de América Latina para los intereses españoles ha sumado en la última década a la lógica tradicional de prestigio (comunidad histórica y lingüística) los intereses económicos de las grandes empresas españolas. Desde finales de los años noventa España está siendo, según los años, el primero o uno de los primeros inversores en la región. Hay que recordar que el Tratado de Adhesión de España a la Comunidad fue acompañado, por parte del gobierno español, de una Declaración anexa sobre América Latina y, por parte de la Comunidad, de una Declaración de intenciones relativa al desarrollo de las relaciones con América Latina. Algunos autores señalan que la incorporación de España a la Comunidad supuso la incorporación de nuevas áreas de interés para Bruselas, de acuerdo con la Declaración anterior, y con consecuencias como el aumento (al doble) de la ayuda europea a la región en

el período 1991-1995 (Bindi y Cisci, 2005: 157). Estaríamos frente a una transferencia de intereses españoles hacia la agenda europea. Sin embargo, si atendemos al balance en materia de la PESC, hay que constatar que el interés europeo por América Latina es extremadamente limitado: dos posiciones comunes (una sobre Cuba con sanciones diplomáticas, impulsada por el gobierno de Aznar, y otra sobre Haití) conforman los actos jurídicos de la PESC dedicados a la región.

Las divergencias entre los objetivos claramente prioritarios de España en América Latina, que explican su dilatada diplomacia hacia la región (cumbres iberoamericanas), y el interés colectivo europeo se traducen en la dificultades de España para transferir objetivos con carga financiera a la Unión y en las limitaciones con que se encuentra a la hora de orientar la PESC hacia la región. El hecho de que la mitad de la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) española vaya a América Latina pretende «compensar la atención limitada que la UE presta a esa región» (Gómez Galán y Sanahuja, 1999: 202). En cuanto a los actos de la PESC, hay que recordar lo ocurrido con la posición común sobre Cuba, de diciembre de 1996, impulsada por el gobierno de Aznar contra el régimen castrista. La posición de algunos gobiernos europeos (Holanda, durante la misma época de Aznar, o la República Checa, ya en época de Zapatero) ha impedido las reformulaciones posibilistas deseadas por el gobierno español. Así pues, América Latina es la región en la que más fácilmente pueden aparecer divergencias entre los intereses españoles y la formación de un interés europeo, derivadas de los elevados intereses de nuestro país frente a la tendencia colectiva orientada en buena medida hacia una política de principios (a diferencia de lo que ocurre en las regiones vecinas con riesgo directo para la seguridad europea). En suma, dado que América Latina no es una zona de vecindad estratégica, ni conoce el nivel de horror que se da en África, obligando a reaccionar a la Unión, todo hace suponer que seguirá siendo una de las áreas menos presentes en la agenda diplomática europea y, por lo tanto, el equilibrio dinámico entre política nacional y política europea es, en este caso, un desequilibrio claramente decantado hacia la política española.

Seguridad y defensa: normalización

El calificativo de *enfant terrible* que se había atribuido a España, antes de su incorporación a la Comunidad, estaba determinado por la posición del país en materia de seguridad y de defensa (reticencias ante la participación en la OTAN, en la que España había ingresado en 1982) y por el antiamericanismo dominante en parte de las fuerzas políticas (incluido el partido en el gobierno, PSOE) y en la opinión pública. De ahí que España se sumara de inmediato, en una CPE fracturada entre atlantismo (liderado por el Reino Unido) y europeísmo (liderado por Francia), a este último. Ahora bien, la fractura europeísmo-atlantismo, que dividió durante décadas a los europeos en cuanto a las relaciones con Estados Unidos y a las cuestiones de seguridad y defensa, se fue desdibujando tras el final de la guerra fría, lo que facilitó el acercamiento de España a la corriente dominante que se fue formando a lo largo de la década de los años noventa. Buena muestra de ello, en el terreno institucional, fue el pragmatismo de la posición española en las sucesivas CIG en relación con el tema de la incorporación de la UEO a la UE. Las fuerzas políticas españolas, a excepción de Izquierda Unida, asumieron a lo largo de dicho período (marcado por las guerras en los Balcanes) la evolución española en cuanto a los temas de defensa y a las relaciones con Estados Unidos.

En relación con los temas de seguridad y de defensa, hay que apuntar que España se vio claramente favorecida por el nuevo contexto (reforma de la OTAN, desarrollo de la Iniciativa Europea de Seguridad y de Defensa y misiones Petersberg incorporadas en el Tratado de Amsterdam), lo que favoreció su normalización en la materia (homologación con las posiciones dominantes en Europa). España dejó atrás la imagen de *reluctant partner* (Gil y Tulchin, 1988) que se le había atribuido en los años ochenta, por quedarse al margen de la estructura militar de la OTAN, y pasó a desempeñar un papel activo, tanto operativa como institucionalmente, impelida por los cambios sufridos por Europa en los años noventa. En el terreno operativo, España se incorporó militarmente a la dinámica dominante entre los socios europeos, participando en operaciones en el Golfo (1991), en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (América Central), en las fuerzas de la OTAN en Bosnia, en la operación Alba dirigida por Italia en Albania y hasta en los bombardeos de la OTAN sobre Kosovo. En el terreno institucional, Es-

paña combinó su europeísmo, defendiendo la creación de una Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa, con el reforzamiento de la OTAN a través de su plena incorporación a la estructura militar integrada, solicitada en el Consejo Atlántico celebrado en Madrid, en julio de 1997.

El objetivo de todo ello, perseguido tanto por González como por Aznar, era la participación de España en el núcleo duro de la UE en materia de seguridad y defensa. Sin embargo, las expectativas españolas chocarían con una evidencia: su falta de capacidades en dicho terreno. De ahí que en el momento en que la PESD pasó del terreno de la especulación y la negociación (CIG de Maastricht y Amsterdam) al de las decisiones operativas (creación de fuerzas militares para prevención de conflictos y gestión de crisis decidida en el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999), se hicieran patentes las limitaciones españolas. El gobierno de Aznar se sumó, de manera decidida, al proyecto de creación de una fuerza de la UE (Aznar, 1999), pero tuvo que ceder el protagonismo, en tanto que impulsores políticos, a los grandes actores en este terreno (Francia y Reino Unido) y así sería, como ya hemos visto, en las etapas posteriores de negociación del desarrollo de la PESD (tratado constitucional). En cuanto a capacidades, el gobierno de Zapatero se comprometió (Declaración de Capacidades Militares, de noviembre de 2004) a participar en el desarrollo operativo de la PESD con dos grupos de combate (uno plenamente español, operativo en 2008, y otro basado en la fuerza anfibia hispano-italiana, operativo en 2006). Junto a ello, hay que recordar la decisión del gobierno de Zapatero, comunicada en mayo de 2006 a la Agencia Europea de Defensa, de mantenerse al margen del Código de Conducta, al que se sumarán 22 países de la UE y que pondrá en marcha la liberalización necesaria para la creación de un mercado europeo del armamento. La decisión española se ha justificado por la defensa de los intereses de una industria nacional conformada por un número importante de pequeñas y medianas empresas.

En suma, y al margen de posiciones particulares como la mencionada, España se ha creado, en materia PESD, la identidad de un socio comprometido, al estar presente a mediados de 2006 con más de 700 soldados en las dos operaciones militares más destacadas de la UE (Bosnia Herzegovina y República Democrática del Congo), además de su presencia en operaciones policiales de la UE (Macedonia, Bosnia Herzegovina). El gobierno de Zapatero ha optado claramente por un modelo euroatlántico a la hora de participar en operaciones multinacionales, frente

al modelo onusiano (significativa retirada en 2005 de las tropas españolas desplegadas en la operación de las Naciones Unidas en Haití), profundizando así en la europeización (atlantización) de la defensa, dominante entre los miembros de la UE (Barbé, 2006). De ahí que, a mediados de 2006, y al margen de las dos operaciones UE ya citadas, el mayor nivel de compromiso de España fuese con las operaciones de la OTAN en Kosovo (KFOR) y en Afganistán (ISAF), destacando esta última por el número de efectivos (en torno al millar en algunos momentos) y por el nivel de responsabilidad (responsable de una base logística avanzada y de un equipo de reconstrucción provincial).

Del triángulo al cuadrado: la opción estadounidense

Dejando atrás el «pecado original» de antiamericanismo de los socialistas españoles, el gobierno de González se sumó a la corriente dominante entre los países de la UE en materia de relaciones con Estados Unidos, caracterizada por aceptar de modo genérico el liderazgo de Washington tras el final de la guerra fría. La aceptación por parte europea (y española) del liderazgo de Estados Unidos en Bosnia y en Kosovo es un buen ejemplo de ello. La actitud europeísta de España en relación con Estados Unidos, forjada a lo largo de los gobiernos de González y con las matizaciones conocidas (conflicto árabe-israelí, preferencia europea en materia de defensa) se vio truncada por la llegada del PP al poder. Así, el gobierno de Aznar optó por sumarse al grupo atlantista en momentos en los que reapareció la fractura europeístas-atlantistas a finales de los años noventa; en realidad una fractura, en aquel momento, en la que el Reino Unido se oponía al resto de sus socios europeos hasta que Blair obtuvo el apoyo de Aznar. Ése fue el caso de los bombardeos realizados por Estados Unidos y el Reino Unido sobre Irak, en 1998, momento en que España pasó a calificarse de aliada del bloque anglosajón. Este alineamiento supuso un cambio respecto a la tendencia española, asentada durante los gobiernos socialistas, de sumarse en materia de seguridad internacional a la Europa continental, liderada por el eje franco-alemán (Barbé, 1999: 175). No fue un caso único. En 2001, durante la visita de Bush a España (el primer país europeo que simbólicamente visitó el presidente norteamericano tras su elección), Aznar mostró su apoyo a la decisión

estadounidense de retirarse del Tratado ABM. Todo ello marcaba un claro cambio de actitud por parte del gobierno español, alejándose no sólo de la política tradicional del país, sino también de la corriente dominante en la Unión, contraria a los bombardeos sobre Irak y defensora de los instrumentos jurídicos internacionales, como el Tratado ABM. Se podría decir que la tradicional imagen del triángulo de la política exterior española pasó a transformarse en un cuadrado,⁵ en el que Estados Unidos ocupaba uno de los vértices superiores y la Unión Europea el otro.

La transformación de las preferencias españolas se consolidó tras el 11-S. Esos atentados terroristas y sus consecuencias sobre la orientación de la política exterior de Estados Unidos, conceptualmente recogidas en la Doctrina Bush (ataque anticipatorio, *coalitions of the willing*), produjeron una gran distorsión entre los países europeos, tanto en superficie como en profundidad, reeditándose de manera extrema la tradicional fractura entre atlantismo y europeísmo en materia defensiva (Mestres, 2005: 209). En esta ocasión, la imagen tradicionalmente pragmática de España dio paso a una posición de protagonismo y de liderazgo en momentos sensibles, asumiendo José María Aznar la función de representante del grupo de países que defendían la opción estadounidense de hacer uso de la fuerza contra el régimen de Saddam Hussein, oponiéndose así a la estrategia lanzada por la pareja franco-alemana durante un encuentro simbólico (celebración en Versalles del cuarenta aniversario del Tratado de Amistad franco-alemana, en enero de 2003) en el que posicionaron contra el uso de la fuerza en Irak y a favor de la gestión de la crisis por el Consejo de Seguridad. Resultado de todo ello fue la adopción por parte de los quince ministros de exteriores, unos días después, de un texto común en torno a la crisis iraquí. Un texto que dada la situación de enfrentamiento entre la pareja franco-alemana y la pareja hispano-británica, fue una simple declaración de mínimos.

La legitimidad de esa posición (de mínimos) europea se vio totalmente erosionada por la publicación tres días después, el 30 de enero, de una carta firmada por Aznar, Blair y otros seis líderes europeos, de Italia, Portugal, Dinamarca, Polonia, Hungría y República Checa, bajo el título de «Europa y América deben permanecer unidas». La carta de los Ocho fue ampliamente difundida en los grandes rotativos europeos y aunque el contenido de la misma no comportaba ninguna contradicción con el texto adoptado pocos días antes en el marco formal de la Unión, su simple publicación tuvo un efecto dramático. Su contenido, como se reconocía

en París o en Berlín, era perfectamente aceptable, a pesar de ampliar el marco del estricto tema iraquí (referencias genéricas al papel histórico y al valor de Estados Unidos en Europa y concretas a la OTAN). Sin embargo, el método utilizado (publicación en prensa, dejando de lado el papel fundamental de la presidencia griega como portavoz de la UE ante el mundo, y seleccionando a un grupo de amigos, incluidos tres países en vías de adhesión) suponía un desafío en toda regla a la unidad de los Quince, a la vez que un desafío al papel motor de la pareja franco-alemana. Dicha Carta fue seguida días después por una nueva carta (Carta del Grupo de Vilnius) firmada por diez países de la Europa central y oriental (Albania, Bulgaria, Croacia, Estonia, Letonia, Lituania, Macedonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia) y en la que se daba apoyo directo y decidido a la posición estadounidense.

El papel protagonista de España en la fractura de la Unión (ampliada), caricaturizada por Donald Rumsfeld en términos de «Vieja Europa» y «Nueva Europa», suponía un punto de inflexión en la actitud española respecto a la construcción de una política exterior europea. Si asumimos que la política exterior está íntimamente ligada a cuestiones relacionadas con la identidad y el proyecto colectivo de un grupo o grupos sociales (Torreblanca, 2001: 485), hay que tener en cuenta que el gobierno de Aznar, a partir del 11-S, comparte plenamente la prioridad y los métodos estadounidenses de lucha contra el terrorismo y la cosmovisión neoconservadora sobre la que se asienta. Tras la visita de Aznar a Bush, en el verano de 2002, el discurso del gobierno español empieza, por ejemplo, a incorporar con insistencia el peligro de las armas de destrucción masiva. A ello hay que sumar la lógica de los intereses y del prestigio que el gobierno español pareció perseguir con su actuación (pertenencia a la primera división internacional, incorporación al G-8) o incluso el propio presidente a título personal (foto de las Azores). Bien nos situemos en el terreno de las ideas o en el terreno de los intereses, y de las estrategias para obtenerlos, lo cierto es que el gobierno español en el período 2002-2004 se aleja de la identidad europeísta de España, que buscaba el fortalecimiento de la PESC como proyecto colectivo, y de la estrategia tradicional de reforzar a la Unión y su proceso de integración como plataforma de defensa de los intereses españoles, aspectos ambos que comparte, de manera amplia, la opinión pública española. En efecto, cuanto menos favorece la actuación española la conformación de una posición europea común, más favorables se muestran los españoles a la existencia de la

PESC y, por tanto, contrarios a su gobierno. Si nos atenemos al período de los gobiernos de Aznar, en 1997 el 63% de los españoles era favorable a una política exterior común, mientras que esa cifra era del 69% a principios de 2004. El aumento es más espectacular si la pregunta se refiere a la política de seguridad común: el 66% en 1997 frente al 74% en 2004.⁶ Recordemos que en este último caso la opinión podía estar mediatizada por la decisión del gobierno español de desplegar efectivos (1.500 soldados) en la operación Libertad Duradera, en Irak, tras las acciones de guerra realizadas por Estados Unidos y el Reino Unido.

La reorientación de la política exterior y de seguridad del gobierno Zapatero, tras las elecciones de 2004, más allá de la agenda política propia, se caracteriza por su europeización articulada en torno a los parámetros (principios, objetivos, instrumentos de actuación) establecidos por la ya mencionada Estrategia Europea de Seguridad. Así se puede hacer mención, a título de ejemplo, del diagnóstico realizado por el gobierno español sobre la región mediterránea (con vistas a la celebración en Barcelona, en noviembre de 2005, de la cumbre euromediterránea para celebrar el X aniversario del proceso de Barcelona). En dicho diagnóstico, el gobierno español indica la existencia de amenazas en la región que coinciden plenamente con las señaladas por la Estrategia Europea (blanqueo de dinero, crimen organizado, tráfico de drogas y de seres humanos, proliferación de armas de destrucción masiva y terrorismo).⁷ En suma, la voluntad del gobierno de Zapatero de establecer diferencias con su predecesor en el ámbito internacional pasa por destacar, como hace el balance del primer año de gobierno publicado por el Ministerio de la Presidencia, que «el gobierno ha puesto la política internacional española bajo el paraguas de la *fuera del derecho* (énfasis del propio balance)» (Barbé, 2006: 290), reforzándose así desde España la identidad de la Unión como potencia normativa (Manners, 2006: 185).

Conclusiones

Ni el balance es fácil ni las perspectivas son claras. En cuanto al balance, hay que apuntar que estos veinte años de participación en las instituciones europeas de política exterior y de influencia en la formulación de una política europea en materia diplomática y de seguridad no nos permiten

hablar de un modelo español. La primera década (1986-1996) estuvo determinada por la idea de la Unión Europea como imperativo de la política exterior española (Magone, 2004: 210). Las consecuencias de ello son claras. España se caracterizó por su activismo pro Unión Política, que en buena medida venía a suplantar sus limitaciones en el terreno económico, y por su tarea facilitadora a la hora de construir una agenda colectiva europea, a lo que se sumó un gran pragmatismo en las relaciones con Estados Unidos. Posiblemente, decisiones como la de Estados Unidos y la Unión Soviética de celebrar en Madrid la Conferencia de Próximo Oriente (1991) son un ejemplo de los resultados de dicha política. La voluntad de potenciar el papel de España internacionalmente fue vehiculado sistemáticamente a través de los canales europeos; caso, por ejemplo, de las pretensiones expresadas en 1992 por Felipe González de constituir un Directorio a Cuatro (los tres grandes más España) en materia diplomática. Producto de esa política española son los sucesivos nombramientos, sobre todo en la segunda mitad de los años noventa, de españoles como representantes PESC: Westendorp en Bosnia, Pérez Casado en Mostar, Moratinos en Oriente Próximo, Vendrell en Afganistán y Solana, como Mister PESC.

Las profundas transformaciones que sufren Europa y el mundo entre 1996 y 2006 hubieran exigido adaptaciones del modelo español de participación en la PESC, asentado durante los gobiernos de González. Ahora bien, más que de adaptación hay que hablar, con los gobiernos de Aznar, de cambio radical del modelo español, al pasar España de ser un facilitador de consensos a convertirse en un disruptor de la dimensión colectiva, asumiendo el liderazgo de uno de los dos bandos en una Europa en plena fractura durante la crisis de Irak (caso de la Carta de los Ocho). Un segundo cambio tiene que ver con la opción del gobierno de Aznar en cuanto a las alianzas privilegiadas del país. Mientras el modelo español creado por los gobiernos de González perseguía maximizar el protagonismo internacional de España a través de Europa, Aznar proyectó su diplomacia más allá de la UE, con la voluntad de conseguir, a través de una alianza estrecha con Estados Unidos, un protagonismo español a nivel mundial.

A pesar de las diferencias apuntadas, si algo une a ambos líderes españoles en el marco de la PESC (y de la UE en general) es su voluntad de situar a España en el núcleo duro, aun cuando las estrategias seguidas sean diferentes en uno y otro caso; la opción por el eje franco-alemán en

el caso González dejó paso a la opción británica en el caso Aznar. Sin embargo, el balance muestra que dicho objetivo ha chocado con una realidad inexorable, sobre todo a medida que la PESC/PESD ha asumido mayores compromisos. El hecho es que España tenía unas expectativas, en cuanto a su papel de potencia en la UE política, generadas en los primeros años noventa, que, una vez en el siglo XXI, se han visto limitadas por sus capacidades. El caso más evidente es el del desarrollo de la PESD, donde España ha quedado al margen de la dinámica de cooperación estructurada que están poniendo en marcha los tres grandes para asumir compromisos de mayor calado en materia de imposición de la paz. Junto a la imposibilidad de estar en el núcleo duro de la Europa de la defensa, España también ha visto como la dinámica del Directorio a Tres, a pesar de las reticencias, se está imponiendo en la PESC. El caso de la gestión del tema iraní, a partir de 2003, por las diplomacias de Francia, Alemania y el Reino Unido es el ejemplo más evidente en ese sentido. Todo ello lleva a apuntar que la calificación de España en el marco de la PESC no es fácil hoy en día. Si la noción de potencia media comportó situar a España como un caso único entre los grandes y los demás socios, se puede decir que la situación actual es más compleja y que, en ningún caso (si exceptuamos la agenda mediterránea), España tiene ese protagonismo destacado.

De ahí que las perspectivas, a medio plazo, en cuanto a la participación española en la PESC, no sean claras. La visión de la Unión Europea como proyecto nacional español (Closa y Heywood, 2004: 240) marca, como en la etapa de González, la actuación del actual gobierno en el marco de la PESC. Sin embargo, la experiencia reciente de los gobiernos de Aznar y las continuadas discrepancias ideológicas con el actual gobierno manifestadas en materia internacional por el PP, plantean dudas en torno a cómo afectaría un cambio de partido en el gobierno a las preferencias de España en la PESC, sobre todo si la agenda internacional siguiera desgraciadamente dominada por algunos de los temas sensibles que han marcado el principio del siglo XXI —reformulación de la legalidad internacional, terrorismo y violencia en Oriente Próximo— y que están afectando a las relaciones entre Europa y Estados Unidos.

Notas

1. Grecia, desde su incorporación a la Comunidad, había mantenido posiciones muy distantes en algunos temas respecto de las defendidas por los miembros de la Comunidad, dificultando de esta manera la convergencia europea.
2. Véase «European Security and Defense Policy», CONV 706/03, CONTRIB 314, 29 de abril de 2003.
3. Para un seguimiento de las declaraciones, véase el anuario del Ministerio de Asuntos Exteriores: *Revista de Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española* <http://www.mae.es/es/MenuPpal/Actualidad/Publicaciones+de+la+D.G.C.E/Anuarios+Politica+Exterior/>
4. Rusia constituye el tema de mayor interés en la agenda de la Unión para Europa del Este, dada su propia relevancia y su presencia directa o indirecta en los demás temas de la agenda (Ucrania, Georgia, Moldavia, Bielorrusia).
5. Debemos la idea de la transformación del triángulo en cuadrado a Laia Mestres.
6. Datos extraídos de Piedrafita, S. *et al.* (2006), *Veinte años de España en la Unión Europea*, Real Instituto Elcano, Madrid.
7. Véase *La conmemoración del X Aniversario del proceso de Barcelona*, 7/1/2005, *non paper* español.

Bibliografía

- Almarcha Barbado, A., ed. (1993), *Spain and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, Londres.
- Aznar, J. M. (1999), *Conferencia del presidente del Gobierno, José María Aznar, en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas* (Madrid, 27 de octubre).
- Barbé, E. (1990), «El año español de la Cooperación Política Europea», *Anuario Internacional CIDOB 1989*, pp. 109-120.
- (1996a), «De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la maquinaria diplomática europea», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.ºs 34-35, pp. 9-30.
- (1996b), «Spain: the uses of foreign policy cooperation», en Ch. Hill, ed., *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, Londres, pp. 108-129.
- (1996c), «Spain: Realist Integrationism», en F. Algieri y E. Regelsberger, eds., *Synergy at Work. Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Europa Union Verlag, Bonn, pp. 259-278.
- (1998), «Balancing Europe's Eastern and Southern Dimensions», en J. Zie-

- lonka, ed., *Paradoxes of European Foreign Policy*, Kluwer Law International, La Haya, pp. 117-130.
- (1999), *La política europea de España*, Ariel, Barcelona.
 - (2000), «La PESC: desafíos políticos y límites institucionales», en E. Barbé, *Política Exterior Europea*, Ariel, Barcelona, pp. 107-128.
 - (2001), «Spain and CFSP: The Emergence of a Major Player?», en R. Gillespie y R. Youngs, eds., *Spain: The European and International Challenges*, Frank Cass, Londres, pp. 44-63.
 - (2005), «Spanien», en W. Weidenfeld y W. Wessels, eds., *Jahrbuch der Europäischen Integration 2005*, Institut für Europäische Politik. Europa Union Verlag, pp. 397-404, versión electrónica, en español, en http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/m_working.html.
 - (2006), «Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005», *Anuario Internacional CIDOB 2005*, pp. 289-302.
- Barbé, E. y L. Mestres (2004), «Spain», *Fornet-CFSP Watch* <http://fornet.info/CFSPwatchannualreports2004.html>.
- Bindi, F. y M. Cisci (2005), «Italy and Spain: A Tale of Contrasting Effectiveness in the EU», en S. Bulmer y Ch. Lequesne, *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, pp. 142-163.
- Closa, C. y P. Heywood (2004), *Spain and the European Union*, Palgrave, Londres.
- Gil, F. G. y J. S. Tulchin, eds. (1988), *Spain's entry into NATO*, Lynne Rienner, Boulder.
- Gillespie, R. (1999), *Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South*, Macmillan, Londres.
- Ginsberg, R. H. (1999), «Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the International Theoretical Capability-Expectations Gap», *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n.º 3, pp. 429-454.
- Gómez Galán, M. y J. A. Sanahuja (1999), *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Cideal, Madrid.
- González, F. (1991), *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 155, 17 de diciembre.
- Hill, Ch. (1997), «The Actors Involved: National Perspectives», en E. Regelsberger, P. de Schoutheete y W. Wessels, eds., *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and beyond*, Lynne Rienner, Boulder, pp. 85-98.
- (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave, Basingstoke.
- Hill, Ch. y W. Wallace (1996), «Introduction. Actors and Actions», en Ch. Hill, ed., *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, Londres, pp. 1-16.
- Kennedy, P. (2000), «Spain», en I. Manners y R. G. Whitman, eds., *The foreign policies of European Union member states*, Manchester University Press, Manchester, pp. 105-127.

- Laïdi, Z. (2004), *La grande perturbation*, Flammarion, París.
- Magone, J. M. (2004), *Contemporary Spanish Politics*, Routledge, Londres.
- Manners, I. (2006), «Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads», *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n.º 2, pp. 182-199.
- Matutes, A. (1996), «España en Europa», *Política Exterior*, X/52, pp. 95-105.
- Mestres, L. (2005), «Divide y vencerás. Los efectos de la brecha transatlántica en la unidad europea», en E. Barbé, ed., *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Catarata, Madrid, pp. 205-220.
- Montobbio, M. (2002), «La agenda diplomática española y las prioridades de la UE en la política exterior: el proceso de Barcelona», en E. Barbé y F. Morata, coords., *La presidencia española de la Unión Europea y el futuro de Europa*, IUEE (Quaderns de Treball, n.º 39), pp. 26-30.
- Nuttall, S. (1992), *European Political Cooperation*, Clarendon Press, Oxford.
- Regelsberger, E. (1989), «Spain and the EPC, no enfant terrible», *The International Spectator*, XXIV, pp. 118-124.
- Torreblanca, J. I. (2001), «La europeización de la política exterior española», en C. Closa, ed., *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid, pp. 486-512.
- Wallace, W. (1983), «Introduction: Cooperation and convergence in European foreign policy», en Ch. Hill, ed., *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Allen and Unwin, Londres.