

¿Década perdida? La política europea de España 2002-11

Ignacio Molina

La madrugada del 1 de enero de 2002, en la resaca de Año Nuevo, cuando los españoles pagaban sus primeros taxis y cafés con euros, el viejo sueño de Ortega y Gasset parecía hacerse realidad. Si España había sido durante buena parte de su historia un problema en sí misma, aquel día formaba parte como nunca de la solución europea. No solo circulaba en los bolsillos de sus ciudadanos la nueva moneda común –justo al mismo tiempo que en los seis admirados Estados que habían fundado las Comunidades Europeas durante la noche del franquismo– sino que también ese mismo día España asumía por tercera vez la presidencia de la UE, mientras un compatriota dirigía la incipiente política exterior de los entonces 15 Estados miembros.

Más aún, por encima de esas circunstancias simbólicas, el país atravesaba un envidiable momento histórico. Su democracia estaba consolidada y era un modelo para cualquier régimen en transición, su economía crecía a altas tasas e incluso el proyecto nacional y de vertebración territorial, pese a las eternas tensiones de la compleja relación centro-periferia, apuntaban a la concordia y la cohesión social. La autoconfianza ciudadana era alta y se superaba, seguramente con un exceso de complacencia que luego ha pasado

Ignacio Molina es investigador principal del área Europa en el Real Instituto Elcano y profesor de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid.



España vivía su europeización plena en 2002 con la entrada del euro. Desde entonces, tanto el gobierno del PP como el del PSOE han ensayado líneas de actuación exterior propias al margen de la UE. Es momento de elaborar una nueva estrategia europea.

factura, el viejo fatalismo de pensar que había una especie de condena al atraso socioeconómico o incluso al fracaso como nación. Si el PIB español convergía ya con la media económica de la Unión Europea, los indicadores macroeconómicos eran mejores que los de Alemania (que incumplía entonces el Pacto de Estabilidad) y el país se codeaba con los demás grandes Estados miembros en la toma de decisiones políticas, ¿no se trataba en cierto modo de un feliz “fin de la Historia” particular?

Pero la Historia no se detiene nunca. Así, mientras los primeros 15 años de pertenencia española a la UE (1986-2001) arrojaron en efecto un balance incontestablemente positivo, la década siguiente (2002-11) presenta un resultado mucho más ambiguo. España no solo comenzó en 2002 a alejarse económicamente de Europa, sino que en el terreno más político del propio proyecto de integración comenzó a vacilar y, en algunos casos, a deseuropeizarse abiertamente.

Así, por lo que se refiere a la economía, se comenzó a perder competitividad y el modelo productivo se inclinó con fuerza hacia una orientación nacional (por las ganancias rápidas de una burbuja inmobiliaria que se había empezado a formar un par de años antes y por el elevado consumo privado, estimulado por unos tipos de interés insólitamente bajos a consecuencia del euro). El Mercado Interior, que en los años noventa había servido de importante estímulo para una reconversión industrial y otras

reformas estructurales, no era ya un factor determinante en 2002 porque las empresas tenían suficiente con atender la creciente demanda del propio ámbito doméstico. Y además, en un momento de rápida creación de empleo (hasta el punto que la siempre elevadísima tasa de paro caía a mínimos históricos y era necesaria la llegada de millones de trabajadores inmigrantes que aceptasen los puestos que los españoles rechazaban), se abandonaba el énfasis en la mejora del capital humano que se había mantenido durante los años de Felipe González con la expansión de la educación obligatoria y el acceso masivo a la universidad.

Ni los gobiernos de José María Aznar, entre 2002 y 2004, ni los de José Luis Rodríguez Zapatero a partir de entonces adoptaron decisiones efectivas para pinchar la burbuja interna, llevar el endeudamiento privado a cotas más manejables para un Estado miembro de la UE del tamaño económico de España y recuperar competitividad en los mercados europeos y exteriores. Ambos presidentes contaban con buenos diagnósticos que habían elaborado los economistas españoles y europeos sobre las reformas que eran necesarias (plasmadas, por ejemplo, en los planes nacionales que formaban parte de la Estrategia de Lisboa y su sucesora, Estrategia UE 2020, que, curiosamente, fueron apadrinadas respectivamente por Aznar y Zapatero). Sin embargo, prefirieron mantener el piloto automático y, como es sabido, solo la terrible crisis económica ha obligado a tomar conciencia a partir de mayo de 2010 de la fragilidad de las bases del modelo productivo, de las dificultades para acceder a la financiación y de la profunda interdependencia que en el fondo tenemos con el corazón económico europeo. Dado que esta pauta de alejamiento económico con Europa (que en todo caso ha sido compatible con una convergencia en la renta per cápita durante los años de bonanza) ha sido ya puesta de manifiesto por muchos análisis en estos dos últimos años, el resto del artículo se concentrará en las dimensiones más políticas de la deseuropeización.

Despegarse de Europa

Y es que en lo referente a las cuestiones institucionales, ideológicas y de política exterior también es a finales de 2002 cuando España comienza un cierto proceso de despegue de Europa. El proceso constituyente que había comenzado justo ese año tras la Declaración de Laeken, se topa con la radical oposición española a replantear el sistema de votación en el Consejo aprobado en el Tratado de Niza –que acababa de otorgar a España un estatus



Tony Blair, George W. Bush y José María Aznar en la cumbre de las Azores (16 de marzo de 2003). REUTERS

muy parecido al de los cuatro grandes— y la firme postura del entonces gobierno del Partido Popular, en combinación con el rechazo sobre el mismo punto de la Polonia de los hermanos Kaczynski, colocó a España en la incómoda posición de vetar hasta 2004 el resultado de la Convención Europea que había alumbrado el proyecto de Tratado Constitucional.

Pero es, sin duda, en el ámbito de la política exterior donde la deseuropeización de España se deja notar con más evidencia a partir de 2002. La reacción de Estados Unidos a los atentados del 11 de septiembre de 2001 embarcan al presidente Aznar en una inédita estrategia para la diplomacia española que consistía en acercarse a Washington y Londres (en detrimento de Bruselas, París y Berlín) persiguiendo dos réditos: los internos en la lucha contra el terrorismo y, sobre todo, los internacionales con la aspiración a que el presidente George W. Bush y el primer ministro Tony Blair bendijeran a España como una de las potencias mundiales a tener en cuenta. El impacto que esa línea de actuación tuvo sobre la propia unidad y credibilidad exterior europea es de sobra conocido (con iniciativas como la carta publicada en el *Wall Street Journal* en 2003 donde Aznar, junto a otros siete líderes de la UE, desautorizaba a la presidencia rotatoria griega, expresando que no había que dar más tiempo a los inspectores internacionales que buscaban las presuntas armas de destrucción masiva de Sadam

Husein y que se debía atacar Irak) dando así pábulo, además, a la tosca distinción del secretario de Defensa Donald Rumsfeld entre dos Europas: la nueva (dinámica, proatlántica y supuestamente valiente) frente a la vieja (decadente y apaciguadora). Y no han sido menores, tampoco, los duraderos efectos que esa diplomacia de las Azores ha tenido sobre la pérdida de influencia española desde entonces en el núcleo duro de la toma de decisiones europeas.

Dado que Rodríguez Zapatero llegó al poder en la primavera de 2004 y reversionó como un calcetín las dos mencionadas apuestas de su predecesor en el cargo –el rechazo al proyecto de Constitución Europea y la intervención en Irak al margen de los dos principales Estados miembros–, podría pensarse que el proceso de deseuropeización política se habría detenido entonces. Pese a las apariencias, sin embargo, no hubo una rectificación ni en las prioridades ni en el énfasis. Hasta mitad de 2010, el gobierno del PSOE no fue consciente de la importancia radical que tiene la política europea para el propio proyecto nacional español, en lo económico y en lo político.

El ministro de Asuntos Exteriores Miguel Ángel Moratinos cultivó una diplomacia donde Berlín, París y Bruselas ocupaban, en el mejor de los casos, un papel secundario de sus viajes y afanes. A diferencia de los precedentes socialistas Francisco Fernández Ordóñez, Javier Solana y Carlos Westendorp (que entre 1986 y 1996 tuvieron claro que la vinculación estrecha con el corazón político de Europa era la clave de bóveda para todo el resto de la política exterior, de América Latina al Mediterráneo, y de los intereses de seguridad a los económicos), a lo largo de la última década, o al menos hasta 2010, se da continuidad a la línea iniciada en 1998 de dejar de cultivar la relación especial con Berlín.

Tal vez la mala suerte quiso que prácticamente coincidieran en el tiempo el canciller socialdemócrata Gerhard Schröder (1998-2005) con los años de Aznar, y su sucesora democristiana, Angela Merkel, (desde 2005) con los de Zapatero. También hubo esa disonancia ideológica durante toda la época de UCD (con Helmut Schmidt) y de González (con Helmut Kohl) y, sin embargo, la alianza con Alemania no dejó de alimentarse. Es verdad que con la Francia de Nicolas Sarkozy sí ha habido una relación mucho mejor que la que hubo en los años de Aznar, pero los efectos de ese buen clima se han dejado notar en los foros globales (la invitación española al G-20 a partir de 2008) y no mucho en los europeos, donde el peso de París es menor que antaño. A cambio, Zapatero ha debilitado los lazos previos con Polonia (pese

a que el primer ministro Polaco, Donald Tusk, era un interlocutor idóneo) y no ha podido avanzar nada con otro país clave para el peso de España en la UE como es Italia; aunque en ese caso parece obvio que la responsabilidad recaerá en mayor medida en las peculiaridades de Silvio Berlusconi.

En política exterior, los casos de Cuba o, sobre todo, Kosovo, demuestran que España ha erosionado mucho en esta década la aplicación del principio *in dubio, pro Europa*. En el caso de las relaciones con el régimen de Fidel Castro, el gobierno –tal vez sin comprender bien las repercusiones que tuvo

la gran ampliación de 2004 sobre la complejidad decisional y sobre todo la sensibilidad de la nueva UE hacia las dictaduras comunistas– pensó que podía españolizar la postura europea y nunca se planteó cambiar el orden de esos conceptos y europeizar la suya. Es verdad que Aznar había conseguido en 1996 que su propia idea sobre la isla se convirtiera en posición común de los Quince, pero

aquella Unión de los noventa estaba formada en más de sus tres cuartas partes por Estados que habían sido imperios (de hecho, todos menos Luxemburgo, Irlanda, Grecia y Finlandia) y la mayor parte de ellos con colonias en ultramar; por lo que la idea de ciertos dominios reservados en las viejas posesiones respectivas de África, Caribe y Pacífico casi formaba parte del *acquis communautaire*. La nueva política exterior de la UE, además, cuenta ahora con los nuevos instrumentos del Tratado de Lisboa y España ha tenido que aceptar, y hacerlo además en plena presidencia semestral de 2010, que la iniciativa y la agenda en casos como Cuba la fija la alta representante, Catherine Ashton, con el escrutinio severo de muchos países que no van a consentir gestos políticos hacia un régimen sin libertades políticas ni económicas.

Pero, sin duda, ha sido en el caso de Kosovo donde con más claridad se evidencia esa cierta lógica deseuropeizadora de la reciente acción diplomática española. La soledad absoluta de España dentro de Europa occidental no reconociendo al nuevo Estado balcánico (pese a las bendiciones jurídicas del tribunal de La Haya y, sobre todo, la costosa apuesta de las instituciones europeas por apoyar al frágil proyecto kosovar a través de Eulex, que es la

El no reconocimiento de Kosovo es un ejemplo claro de la lógica deseuropeizadora de la reciente acción diplomática española

mayor misión civil de la UE) se ha justificado además desde Madrid por razones de principios universales en la interpretación del Derecho Internacional y no tanto por intereses propios. Una posición aún más difícil de defender en lógica europea, donde es admisible la divergencia en algunos puntos sensibles pero bajo la suposición razonable de que los grandes valores están compartidos por todos los socios.

Por otro lado, el asunto de Kosovo se ha conducido con un innecesario perfil alto que ha incluido la retirada unilateral y sorpresiva de las tropas españolas desplegadas en KFOR desde hacía 10 años y la implementación de una estrategia propia –abiertamente divergente de la posición de la gran mayoría de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión– en diversos órganos de las Naciones Unidas y en todo tipo de contactos bilaterales con los países latinoamericanos. No es España en Kosovo, desde luego, el único caso de Estado miembro que boicotea el intento de la UE por hablar con una sola voz en los asuntos internacionales, pero sí es la primera vez desde 1986 que España no es solidaria en algún gran asunto de política mundial con el corazón de la Unión. La mejora de las relaciones con Rusia (al menos hasta que en otoño de 2011 se decidió sumar la base de Rota al sistema del escudo antimisiles) o la muy tibia reacción durante el conflicto de Georgia en 2008 son otras derivadas del episodio que no han ayudado a acercar España a la sensibilidad dominante en la UE sobre las relaciones con el antiguo espacio de influencia soviética.

Se podría argumentar que los casos de Cuba y Kosovo son ejemplos excepcionales de desviación porque la diplomacia española sigue siendo fundamentalmente europeísta. En cierto modo es verdad, de la misma manera que Aznar seguía en el fondo concediendo enorme importancia al encaje de España en la UE desde el punto de vista político. Ahora bien, lo que está claro es que entre los grandes hitos de ambos presidentes en el ámbito exterior durante esta década (respectivamente: la relación especial con EE UU o la Alianza de Civilizaciones; los intentos de entrar en el G-8 o los de mantener la invitación en el G-20; y la apuesta por el poder duro en Perejil o por el poder blando a través de la cooperación al desarrollo) Europa no está. Y, para quienes aún insistan en que esta tesis de la deseuropeización requiere más evidencia empírica, puede recordarse el intento de eliminar la secretaría de Estado para la Unión Europea en julio de 2010 o la escasísima atención que los dos principales partidos españoles siguen prestando al Parlamento Europeo, pese al poder codecisor que este ha desarrollado.

Una nueva estrategia europea para España

Por supuesto, no se trata de una deriva radical y ni siquiera nítida. La interdependencia comercial, social y política de España con la UE se ha reforzado en muchos otros ámbitos durante estos 10 años por las dinámicas propiamente funcionalistas del proyecto de integración y, además, como ya se ha dicho, la grave crisis de la deuda pública soberana es un recordatorio diario de esta relación tan estrecha.

Ahora bien, lo que resulta claro es que a partir de 2002, una vez alcanzado plenamente el objetivo de converger con Europa, se culminó con éxito un plan de actuación marcado en 1986 o, de hecho, en 1976. Aunque no existía una estrategia explícita de política exterior y europea, su contenido tácito estuvo claro para todas las élites y para la ciudadanía hasta el 1 de enero de 2002: la europeización plena. Una vez alcanzada esa plenitud, no se acertó a marcar una nueva estrategia para la nueva situación de Estado miembro medio-grande y plenamente normalizado que, es verdad, no debía aceptar sin más que todo lo que viniese de la UE sería necesariamente bueno. No se trataba de seguir siendo ingenuos europeístas, pero tampoco ensayar de forma muy poco meditada diversas líneas propias de actuación que subordinaban Europa a otras prioridades y que acababan por reducir las posibilidades de moldear la gobernanza europea de acuerdo a nuestros intereses. Y, mientras nos hemos dado cuenta de esto, han pasado ya 10 años.