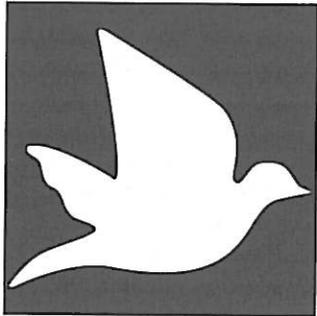


ambiciosos, por ello es necesaria una actuación coordinada con los socios que desempeñan la presidencia antes y después de cada uno. Esto es lo que la presidencia española ha tratado de hacer: profundizar en el

proceso europeo hacia ese espacio abierto de prosperidad, libertad y seguridad que los ciudadanos demandan. En este contexto de actuación coordinada, la presidencia española será recordada como punto de par-

tida o de llegada de realizaciones que configurarán la Unión Europea del futuro como un empeño común destinado a mejorar la vida diaria de sus ciudadanos, ese y no otro era el sentido de "más Europa".



## UNA PRESIDENCIA MENGUADA. BALANCE DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

DELEGACIÓN ESPAÑOLA DEL GRUPO DEL PSE  
Parlamento Europeo

### ¿QUÉ SE ESPERA DE UNA PRESIDENCIA?

¿Qué se espera de una Presidencia? ¿Con qué criterios hay que valorar su gestión al final de su ejercicio? El sistema de rotación semestral y el propio mecanismo de toma de decisiones por unanimidad en el Consejo hacen que la agenda de cualquier Presidencia esté determinada en buena parte por factores previos o externos a la posición política o a la influencia de quien asume el encargo de presidir el Consejo. Lo que hay que tener en cuenta para establecer un balance, entonces, no es tanto el programa o la agenda de la Presidencia cuanto qué prioridades de gestión concreta establece a lo largo del semestre. Y, naturalmente, qué resultados logra.

Lo que se espera de una Presidencia es que cumpla bien su cometido en cuatro aspectos básicos: **1) Eficacia**

**negociadora para la creación de consenso:** en una gran medida, los resultados de la Presidencia dependen de la capacidad para lograr acuerdos sobre las cuestiones que están encima de la mesa del Consejo; **2) Ritmo ágil en el proceso de toma de decisiones:** una Presidencia toma el testigo de la anterior y a los seis meses lo entrega a la siguiente: lo que se espera es que no retrase los temas y que su velocidad de gestión sea la óptima; **3) Dirección política en el manejo de las prioridades y en la capacidad de previsión e iniciativa de cara al futuro.** Especialmente en los momentos de crisis (y éste es un momento de crisis en la UE) se espera un liderazgo eficaz para dirigir el camino político del semestre y para abrir sensatamente nuevas perspectivas, desbrozando el camino conceptual y político que se recorrerá durante las Presidencias posteriores; **4) Por último, se espera cada**

vez más de una Presidencia que juegue **un papel de influencia creciente en el plano internacional.**

Creemos que es en función de estos cuatro criterios que puede establecerse un balance de la Presidencia española que acaba de terminar. Por otra parte, para ser justo, este balance no puede hacerse al margen de los métodos de trabajo del Consejo así como del contexto político, dentro y fuera de la Unión. Este, por definición, es casi siempre complejo. En este sentido, no cabe ampararse sistemáticamente en él como excusa. La Presidencia española ha usado, con más frecuencia de lo habitual, el recurso a estas dificultades, como coartada para explicar la parquedad de determinados resultados.

Poniéndose la venda antes de la herida, Piqué, llegó a afirmar, a los tres meses de la Presidencia, que ésta esta-

ba siendo "boicoteada" por la cantidad de procesos electorales en curso, y se interrogó sobre si sería posible cumplir con los objetivos marcados. La complejidad del contexto en el que se ejerce una Presidencia es la norma más que la excepción.

## LA AGENDA DE LA PRESIDENCIA

El enfoque de la Presidencia española, desde el primer momento, fue una apelación a la continuidad y al pragmatismo como actitudes básicas. El propio Aznar dejó claro de entrada que "no estaba dispuesto a torear con lo imposible" y que "los esfuerzos inútiles conducen a la melancolía". Del mismo modo que en política es siempre muy difícil deslindar lo posible de lo imposible, también en el ejercicio de una Presidencia puede llegar a perderse la distinción entre una actitud pragmática de otra estrictamente rutinaria o acomodaticia.

Bajo el lema general "Más Europa", éstas fueron las prioridades que anunció la Presidencia al principio de su semestre:

1. La lucha contra el terrorismo
2. Asegurar una eficaz y ágil transición al euro
3. Impulsar el Proceso de Lisboa
4. La ampliación de la UE
5. Más Europa en el mundo

### 6. El debate sobre el futuro de Europa

Se trataba, en efecto, de una agenda de estricta continuidad, sin elementos que pudieran caracterizar un enfoque específico o un perfil peculiar de la Presidencia. Esto tiene aspectos positivos (evita las eventuales discontinuidades en relación a las otras Presidencias) pero también negativos (su carácter excesivamente genérico).

Aún coincidiendo en que esta es "grosso modo" la agenda general, no es ésta, ciertamente, la expresión de prioridades que nosotros hubiéramos compartido. Creemos que en el momento europeo actual hubieran sido necesarios algunos énfasis:

1) un **mayor y más concreto compromiso para realizar la ampliación en las fechas previstas;**

2) un **empeño más concreto en el impulso del proceso abierto en Laeken con la puesta en marcha de la Convención**, en una perspectiva de vitalización de la democracia europea, estimulando la discusión sobre el futuro de Europa en el ámbito institucional y en la sociedad.

3) ante las reformas económicas y sociales debería haber mantenido explícitamente **el equilibrio entre lo económico y lo social establecido en la estrategia de Lisboa;**

4) **la gran cuestión de la inmigración debía haberse situado de entrada como objetivo de una estrategia global**, integrada en la construcción de un espacio común de libertad, seguridad y justicia.

5) un mayor papel internacional de Europa debía implicar un mayor compromiso ante el conflicto del Próximo Oriente y para abordar una política más global y generosa de cooperación al desarrollo y de lucha contra la pobreza y el hambre en el mundo.

## LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

La lucha contra el terrorismo será "la prioridad de las prioridades" dijo el señor Aznar en los primeros días de la Presidencia. Ya la Presidencia belga, a raíz de los atentados del 11-S, había estimulado de forma rápida y eficaz una respuesta europea al terrorismo. De hecho, Aznar hizo referencia a los "avances extraordinarios" de los meses anteriores, pidiendo que se incorporaran a las "legislaciones nacionales". Habló asimismo de intensificar la cooperación en materia antiterrorista con los EEUU y con Rusia, y reiteró el deseo de llegar a un acuerdo con los Estados Unidos en materia de cooperación judicial y penal.

En febrero, en Santiago de Compostela, seis Estados

miembros (Reino Unido, Francia, Portugal, España, Bélgica y Luxemburgo) decidieron aplicar en la primera mitad de 2003 la Orden Europea de Detención y Entrega, diseñada durante la Presidencia belga, casi un año antes de su entrada en vigor oficial. El ministro de Justicia español explicó que en algunos Estados miembros se requerían cambios jurídicos sustanciales, incluso constitucionales y que, por lo tanto, no estaban en condiciones de aplicar dicha medida antes de 2004. El primer ministro italiano, Silvio Berlusconi primero se opuso y luego quiso retrasar la entrada en vigor de la decisión. Otros Estados miembros, en especial Alemania, expresaron su malestar por el hecho de que la Presidencia anunciase el acuerdo sin consulta previa, aunque anunciaron su disposición a sumarse a la iniciativa.

Respecto a Europol, el representante español ante la UE, J. Conde, declaró que "como fodo el mundo esfaba de acuerdo en que era necesario camblar el méfodo de modificación de la Convención de Europol, pensamos que sería fácil pero las cosas se han complicado". Se decidió no discutir una propuesta belgo-española para simplificar el método de modificación de la Convención de Europol (las críticas a dicha propuesta son numerosas, especialmente por parte de Alemania y de los Países

Bajos, además de los países escandinavos quienes plantean la cuestión del control democrático). El PE rechazó a finales de mayo la propuesta, así como una propuesta española sobre la creación de una red de puntos de contacto de las autoridades relevantes en materia de seguridad privada.

La lista de organizaciones terroristas, que fue adoptada en diciembre de 2001 por los quince tras los ataques terroristas del 11-S fue, y todavía es, objeto de discusión. Estados Unidos por su parte presiona a los europeos para que asuman la lista adoptada por ellos mismos. En mayo de 2002 el Consejo decidió añadir once grupos y seis personas a la lista europea de organizaciones terroristas. Piqué señaló que la revisión de la lista no se ha terminado.

La Presidencia española no quiso llegar con las manos vacías a la Cumbre UE-Washington de 2 de mayo, de modo que hizo todo lo posible para conseguir que el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de abril adoptase el mandato de negociación para firmar un acuerdo de cooperación judicial en materia penal con EEUU. Este mandato fue finalmente aprobado en el Consejo de Justicia de abril. El acuerdo deberá respetar los principios constitucionales y legislativos de las dos partes tal y como precisó el ministro Acebes. De acuerdo con el

mandato ninguna asistencia jurídica ni extradición alguna serán acordadas si la persona objeto de la misma corre el riesgo de ser condenada a pena de muerte. Basta con que exista el riesgo de que la pena de muerte pueda pronunciarse (puntos sobre los que insistieron Portugal y Alemania). Respecto al otro punto sensible de las negociaciones, la extradición de nacionales, sobre el que Estados Unidos ha señalado que es el aspecto donde el acuerdo ofrece cierto valor añadido, el mandato prevé que durante las negociaciones, la Presidencia tendrá en cuenta las diferentes obligaciones constitucionales de los Estados miembros y podrá trabajar sobre "ex-tradiciones femporales". Las discusiones tratarán también de la definición del delito político.

## BARCELONA: LA CONTINUACIÓN DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

En unas sorprendentes declaraciones, el vicepresidente Rodrigo Rato afirmó que el Consejo de Barcelona había sido nada menos que "un éxifo sin precedenfes". Los medios de comunicación de toda Europa no compartieron tan entusiasta opinión y en su gran mayoría hablaron de malos resultados. La prioridad expresada por Aznar para la cumbre de Barcelona

era dar un nuevo impulso a la estrategia de Lisboa, cuyo objetivo era hacer de Europa "la economía más dinámica y competitiva del mundo". Sin embargo, la idea central de la Cumbre de Lisboa era "que las personas constituyen el principal activo, por lo que deben convertirse en el centro de las políticas de la Unión" y ello implicaba, explícitamente, un equilibrio entre políticas económicas y sociales. Pero en Barcelona se puso de manifiesto un creciente abandono de los objetivos sociales. Como señaló justamente el diario francés "Le Monde", "la dimensión social hizo figura de pariente pobre".

Una nota de la fundación "Notre Europe", que preside Jacques Delors, se preguntaba: "¿Cómo explicar que a los ojos de la prensa y de los manifestantes Barcelona se resumiera en un mero ejercicio de liberalización?". La respuesta era que "el discurso de la Presidencia no es ciertamente ajeno a ello". En el orden del día de Barcelona, la Presidencia ignoró totalmente el refuerzo de las políticas de inversión en capital humano y de establecimiento de compromisos u objetivos vinculantes sobre el aumento de niveles de capacitación, aprendizaje a lo largo de toda la vida, aptitudes profesionales, capacidad empresarial, o iniciativas para fomentar la integración, la participación y un modelo de sociedad integrada.

El principal resultado de la cumbre de Barcelona —el acuerdo sobre la liberalización del mercado energético para los consumidores no domésticos a partir de 2004— se quedó corto con respecto a las previsiones de la Comisión y de la Presidencia española. Ambas querían conseguir la liberalización completa, incluyendo a los consumidores domésticos, en 2003 en el caso de la electricidad y en 2004 en el caso del gas. Como es sabido, Francia impuso finalmente su voluntad, justificada por la necesidad de garantizar la seguridad del suministro, especialmente en áreas remotas y para grupos vulnerables de la población, así como el respeto de unos "servicios públicos de calidad".

Barcelona trajo, sin embargo, una buena noticia: el acuerdo sobre el sistema de posicionamiento del satélite Galileo merece una felicitación a la Presidencia española por haber conseguido que dicho proyecto prospere pese a las reticencias de británicos y holandeses (quienes se apresuraron a afirmar que la decisión final sobre su financiación todavía no está adoptada).

Los otros logros de Barcelona son más frágiles: la conclusión del VI Programa marco de I+D es una buena noticia. Sin embargo, el compromiso de aumentar el gasto en I+D, del actual 1,9% PIB anual al 3% PIB, (conscientes

de que los EEUU gastan 76 billones de euros más al año en I+D), parece difícil de materializar. En áreas esenciales de la reforma económica no se avanzó: los objetivos generales de siempre nuevamente confirmados. Ningún intento de progresar en temas como la patente europea o la liberalización de parte del transporte ferroviario.

Por otra parte, el Consejo de Barcelona suscitó un motivo adicional de preocupación. Su impronta no fue positiva en lo relativo a las políticas de desarrollo sostenible. A pesar de que el término figura reiterativamente en los documentos conclusivos —como si se tratara de una permanente invocación ritual—, Barcelona, en palabras del director de la Agencia Europea de Medio ambiente "no respondió adecuadamente a las responsabilidades y al mandato que se estableció en Gotemburgo". En relación al medio ambiente, a su integración en otras políticas y al desarrollo sostenible, se esperaba, en vísperas de la Cumbre mundial de Johannesburgo, "una política decidida, un cierto climax". En su lugar, "en vez de marcar un "top" Barcelona parece representar un "stop".

## MENOS EUROPA SOCIAL

España empezó su presidencia sin objetivos definidos en el ámbito de empleo, protección social, promoción



Javier Solana ante periodistas.

de la inclusión social y de la igualdad de oportunidades, pese a que por calendario le correspondía relanzar la Estrategia europea del empleo y el Proceso de Luxemburgo, cuyo primer período llegaba a su fin, así como impulsar los procesos de coordinación abierta que las anteriores presidencias, sobre todo la belga, habían planteado en el ámbito de las pensiones y de la inclusión social. La Presidencia acaba sin ningún paso significativo en estos grandes dossieres. Se ha limitado a una gestión administrativa de los procesos legislativos heredados de la Presidencia belga y ha llenado este vacío con una interminable lista de conferencias, seminarios, congresos,

consejos informales, que recorrieron toda la geografía española.

Los malos datos coyunturales sobre el empleo en Europa, el incremento del *gap* observable con EE.UU, los problemas de la dualización y precariedad del mercado de trabajo, los nuevos problemas asociados a la inmigración, eran un acicate para un fuerte relanzamiento de una estrategia mucho más activa para colocar la dimensión social a la misma altura de preocupaciones y compromisos que la vertiente económica.

En Barcelona, Aznar hizo todo lo posible para que se olvidase el auténtico sentido del Proceso de Lisboa y se

redujera éste a la simple liberalización, y a su manera, de algunos sectores económicos. Barcelona sólo se comprometió en un objetivo, elevar el porcentaje de los trabajadores mayores presentes en el mercado de trabajo, mediante el compromiso de incrementar en 5 años la edad media de jubilación efectiva. En Sevilla, la dimensión social simple y llanamente no existió. Se aprobaron las Grandes Orientaciones de las Políticas Económicas, sin que se hayan incorporado los trabajos del Consejo de Empleo, que se limitó a realizar una exposición "verbal" de sus trabajos al ECOFIN.

En materia de protección e inclusión social hay dos caras

de la Presidencia española. Una gestión razonable, sin más, de los asuntos ordinarios de la agenda y una impotencia radical sobre los procesos profundos de la integración europea en estas materias. La Presidencia belga dejó en funcionamiento un método abierto de coordinación en materia de inclusión social y lucha contra la pobreza. La Presidencia española no ha conseguido incorporar ni un solo elemento que suponga un valor añadido a un procedimiento que debería ser el instrumento más significativo para reducir los niveles de pobreza en Europa. También la Presidencia belga dejó en la pista de salida un nuevo proceso de coordinación para garantizar pensiones seguras, viables y justas a escala comunitaria. La Presidencia española ha puesto en circulación un método de coordinación que une a la limitación tradicional de estos procesos, nuevos déficits sobre los objetivos comunes, sobre el método y los calendarios. Se inicia de esta manera un "nuevo proceso" que se limitará a la realización de un informe a la Cumbre de primavera del 2003 y en el que no se prevé ni siquiera la realización de planes nacionales anuales, directrices o recomendaciones.

### LA AMPLIACIÓN "LO ANTES POSIBLE"

El principal reto de esta Presidencia era, sin duda, obtener pasos decisivos de

cara a la ampliación. Las negociaciones para la ampliación, señaló Aznar al comienzo de su Presidencia, "proseguirán en el respeto al calendario previsto y a la Agenda 2000, y tendrán bajo nuestra presidencia un impulso decisivo" de tal modo que el máximo número de países candidatos pueda concluir las negociaciones a finales del 2002.

Sin embargo, el Consejo de Sevilla no pudo sino constatar que las cuestiones básicas seguían pendientes. Después de recordar que los países candidatos estaban alcanzando "los límites de su elasticidad", el Presidente del PE, Pat Cox, advirtió allí que "no se les podía dejar caer". Pidió que el Consejo lanzara, en este sentido, "un mensaje político claro y fuerte", pero poniéndose la venda antes de la herida, concluyó que tal vez no sería una mala cosa concederse "una pausa de reflexión". Esto fue, exactamente, lo que sucedió: lo que se pactó en Sevilla sobre la ampliación fue precisamente no pactar y establecer una moratoria hasta noviembre. Se pospuso cualquier acuerdo sobre los capítulos más sensibles que quedan por negociar (PAC, fondos estructurales y política regional) y sobre el paquete financiero: en palabras de la Presidencia en sus conclusiones, "las cuestiones financieras, así como otras cuestiones que no se han tratado durante la éla-

boración de las posiciones comunes sobre estos capítulos, deberán solventarse lo antes posible feniendo en cuenta las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales del 17 de junio". Se optó por aparcar los detalles más desagradables de la ampliación. Por ello, la cuestión más espinosa, el nivel de ayudas agrícolas a los diez países candidatos, se ha trasladado al otoño.

De este modo se pasaba la "patata caliente" a la Presidencia danesa. Como ha señalado "El País", ante este reto histórico "la Presidencia española ha frabajado técnicamente con ahinco, pero ha faltado impulso político". De nuevo encontramos ahí un talante apriorísticamente contrario a todo "esfuerzo inútil", con lo que quedará la duda de si era o no posible avanzar decisivamente, porque no se intentó. Aznar, que se empeñó personalmente en las negociaciones para la liberalización de la energía, "no dijo esa boca es mía en ese litigio, ni ha desplegado esfuerzos constatables para mejorar el magro logro de sus subordinados", como comentó Vidal-Folch en el "El País".

### LA POLÍTICA EXTERIOR

En su programa, la Presidencia afirmó que el lema "Más Europa" significaba "la voluntad de lograr para

Europa el peso y el lugar que le corresponde en las relaciones internacionales". Se trata de una afirmación rotunda e imprecisa. Aznar, en su discurso en Oxford el 20 de mayo, afirmó que la PESC "debe tener como ejes fundamentales: fortalecer nuestra relación transatlántica con los Estados Unidos, apoyar la política de reformas en Rusia, y además apostar por el libre comercio". Por suerte para todos, el impulso general de la PESC responde a una visión más articulada y completa.

Por lo que hace al primero de esos "ejes fundamentales", la relación transatlántica con los Estados Unidos, lo cierto es que, apretones de mano y pleitesías aparte, las cosas no han ido en la dirección deseada. No sólo no se ha conseguido que los Estados Unidos firmen el Protocolo de Kyoto, contra las emisiones de efecto invernadero, sino que incluso han retirado la firma del acta de creación del Tribunal Penal Internacional, con amenazas por añadidura de recurrir al uso de la fuerza si dicha instancia osa juzgar por genocidio o crímenes contra la humanidad a un súbdito norteamericano. Mientras, los conflictos comerciales han proliferado: ayudas a la exportación a favor de las empresas norteamericanas, medidas de protección contra las importaciones de acero; finalmente, todo un despliegue de protección de la agricultura

en los Estados Unidos, que pone en riesgo la agenda de liberalización de Doha y complica la reforma de nuestra política agrícola.

En el resto del capítulo de las relaciones exteriores, las cosas no parecen haber ido mucho mejor. En el conflicto de Oriente Próximo, las declaraciones del Consejo fueron acertadas, pero el semestre mostró que la distancia existente entre el objetivo de "más Europa en el exterior" y la realidad concreta de las cosas sólo podrá reducirse con un liderazgo más potente y una acción más decidida.

La Presidencia española, por motivos obvios, tenía las prioridades específicas de la conferencia euromediterránea de Valencia y de la Cumbre UE-América Latina de Madrid. Estos buques insignia del semestre español no llegaron a salir de puerto.

La buena noticia del encuentro de Valencia es que tuvo lugar, con la presencia importante de todos los ministros de los países del Proceso de Barcelona, con la salvedad de Siria y el Líbano. No es poca cosa, en plena tragedia palestina. No era evidente, en efecto, que la Conferencia pudiera realizarse, que el grupo árabe del proceso de Barcelona aceptara sentarse con los representantes del Estado de Israel o que el representante de la Autoridad Palestina pudiera estar presente. Sin menospreciar los esfuerzos de con-

vocatoria de la Presidencia, parece razonable pensar que la nutrida asistencia del grupo árabe se debió, por un lado, a que éste sabe distinguir y apreciar la política específica de la UE ante la crisis Israel-Palestina y la tenacidad de la actuación del trío Solana-Patten-Moratinos; y por otro a su convicción de que el proceso de partenariado euromediterráneo es una baza imprescindible.

La mala noticia del encuentro de Valencia fue la precariedad de sus resultados. Para comprender lo que está en juego en la política euromediterránea baste citar a Aznar, que para subrayar la amplitud del desafío que representa el desarrollo de la región, señaló que "para mantener el paro y la renta en sus cifras actuales (en el sur y el este del Mediterráneo) deberán crearse 40 millones de nuevos empleos" en los próximos años. Pero a pesar de los esfuerzos de la Presidencia española y de reiteradas afirmaciones en el PE según las cuales la creación de un Banco Mediterráneo de Desarrollo era prácticamente una realidad, lo cierto es que Valencia se salió con una simple línea de facilidades del BEI.

En la segunda Cumbre UE-América Latina y Caribe, en Madrid, aparte de la firma de un acuerdo de libre comercio con Chile, por el que nos felicitamos, se produjeron pocos resultados: nin-



Símbolo de la Presidencia española 2002.

gún plan para Argentina, pocos avances en los acuerdos con Mercosur, una pausa en la negociación con los países de la Comunidad Andina y del Proceso de San José.

## EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Este semestre de la Presidencia española coincidía con el inicio de los trabajos de la Convención europea acordada en el Consejo de Laeken. Aparte de una comparecencia de Giscard en el Consejo de Sevilla para informar sobre las deliberaciones, poca cosa puede reseñarse sobre la actuación de la Presidencia en un campo tan esencial para el futuro de

Europa como el que liga el horizonte de la ampliación con las ineludibles reformas en nuestra Instituciones.

Ya Aznar se había singularizado previamente por ser el único jefe de gobierno que no había expresado ninguna posición concreta en el debate sobre el futuro de la Unión. Esta excepción se rompió en parte cuando, el 20 de mayo, Aznar avanzó alguna idea en su discurso en el St. Anthony's College de Oxford: abordando un problema evidente (la necesidad de superar el sistema de Presidencias turnantes cada semestre), propuso un sistema de designación por el Consejo de un Presidente, para cinco años, o dos y medio, añan-

diendo que el cargo debería ser incompatible con otras responsabilidades en el propio país y que *"cabría pensar en exigir a los candidatos el haber ocupado la Jefatura de Estado o Gobierno con carácter previo"* sin que ello significara que estuviera *"pensando en nadie en especial"*.

El hecho de que la otra única propuesta conocida de Aznar sea una Carta y un Código de conducta de los Parlamentos nacionales permite concluir que, de forma básicamente silenciosa, esta Presidencia se ha situado en el punto más extremo del intergubernamentalismo del espectro europeo actual. Su idea parece ser la de una es-

pecie de órgano supremo de la UE, con capacidad para nombrar y cesar a la Comisión y a su Presidente, y para disolver el Parlamento. Es decir, una especie de Sacro Imperio Germánico a modo de directorio no sometido a control democrático alguno y con capacidad de reducir al papel de simples comparsas a las Instituciones básicas de la UE: la Comisión, el Parlamento e incluso el propio consejo.

Si esta hipótesis se confirmara plenamente, se comprendería no sólo el recelo irritado que Aznar ha puesto de manifiesto ante el debate democrático sobre el futuro de Europa y de sus Instituciones sino también la falta de impulso de la Presidencia a las tareas de la Convención y el Foro que mantienen este debate en las instituciones y en el espacio público europeo.

## LA INMIGRACIÓN

De manera incomprensible, el tema de la inmigración no figuraba en las prioridades de la Presidencia. Tal vez consciente de que era un tema difícil de transitar, no se incluyó entre las prioridades, a pesar de su enorme importancia. Sin embargo, en una especie de reacción espasmódica frente a los últimos procesos electorales en Europa y al auge de los populismos, se convirtió en el tema central del último Consejo de la Presi-

dencia, en Sevilla. Se produjo con ello la desagradable impresión de que la agenda de Sevilla venía marcada por los xenófobos. Hubiera sido mucho más positivo y eficaz que, de entrada, la Presidencia se hubiera propuesto como prioridad acelerar el cumplimiento de la agenda de Tampere.

En efecto, Sevilla se celebró casi tres años después de que otra cumbre de jefes de Estado y de gobierno decidiera, en Tampere, como sería la política común de inmigración prevista por el Tratado de Amsterdam. Y hay que recordar que las conclusiones de Tampere, en octubre de 1999, para la puesta en marcha de una política integral de inmigración y asilo, desarrollaban una visión integrada y global, y tenían una lógica y un orden:

1. El establecimiento de normas comunes para el asilo y un marco común para la reagrupación familiar.

2. Un marco común de derechos y deberes de los ciudadanos de terceros países *"comparables a los de los ciudadanos de los estados miembros"*, que hiciese posible una política europea de integración (propuesta de Directiva para los residentes de larga duración).

3. Una normativa común para la entrada legal de inmigrantes, que respondiera a la demanda de nuestro mercado. Es la pieza clave de todo

el proceso, especialmente si tenemos en cuenta que vivimos en un mercado común y en un territorio sin fronteras interiores.

4. La cogestión de los flujos migratorios con los países de origen de la inmigración, introduciendo la idea de codesarrollo.

5. La lucha contra el tráfico de personas y lucha contra la inmigración ilegal.

En estos tres años la Comisión Europea ha presentado propuestas legislativas e iniciativas políticas para la puesta en marcha de todos y cada uno de estos elementos. Los Estados miembros no han avanzado sustancialmente en la implementación de estas propuestas. No sólo esto: la mayoría (especialmente los nuevos gobiernos de la derecha) han puesto o están poniendo en marcha políticas nacionales de inmigración claramente divergentes de los objetivos de Tampere, aunque alguno, como el Gobierno español, diga que lo hace para cumplir con los criterios europeos.

La Presidencia, junto con los gobiernos británico e italiano, se presentó como el adalid de la línea dura contra la inmigración ilegal, defendiendo las sanciones económicas contra los países que fracasasen a la hora de adoptar medidas contra los responsables del tráfico ilegal de personas.

Algunos miembros del Consejo rechazaron entrar en una vía que el primer ministro sueco, Goran Persson, definió como “una política estúpida” y una Ministra del gabinete británico, Clare Short, fue más dura: la calificó de “moralmente repugnante”.

En esta pugna innecesaria, el presidente Chirac apareció claramente como el vencedor, cuando las propuestas punitivas fueron retiradas vergonzantemente de la mesa. “No se solventa este tipo de problemas blandiendo el sable”, acotó Chirac, “especialmente cuando el sable es de madera”. El “*International Herald Tribune*”, después de comentar que, obviamente, “la Cumbre de Sevilla no pasará a los libros de historia”, dijo que la tónica fue “la mediocridad y las negociaciones sobre el mínimo común denominador” y que “sólo una estrella iluminó las tinieblas de Sevilla: Jacques Chirac”.

A no gran distancia de donde se reunía el Consejo, el primer ministro marroquí, Abderraman Yussufi, denunciaba el riesgo de que el Consejo europeo, a propuesta de la Presidencia “adoptara medidas represivas draconianas, instituyendo condicionalidades a la libre circulación de las personas y adoptando eventualmente sanciones económicas contra países terceros, entre los que el Magrob figura en pri-

mer lugar”. Chirac no debe estar descontento del desenlace de Sevilla, y de sus consecuencias.

Pero lo más importante de la Cumbre fue lo que no se hizo. Dejó de hablarse de la normas comunes para la inmigración por razones económicas. No es que esta cuestión haya sido relegada, es que no figura entre los objetivos. Saltarse este eslabón de la política de inmigración europea es grave: en un mercado único, en un espacio sin fronteras interiores, la inexistencia de una política proactiva y global de inmigración, que establezca canales de entrada legal adaptados a las necesidades de un mercado de trabajo y una sociedad del siglo veintiuno, lleva necesariamente a debilitar todas las demás medidas adoptadas. La combinación de declaraciones fuertes sobre el control de fronteras con políticas débiles de gestión de los flujos migratorios llevará, si no hay una reacción enérgica, a incrementar la inmigración ilegal.

La Presidencia española ha abordado el tema de la inmigración tarde y mal. Constatada la imposibilidad de plasmar en propuestas concretas las declaraciones altisonantes, ha tenido que volver al proceso previsto en Tampere para desarrollar la política europea de inmigración. Pero se nota que ha sido sin ganas, dejándose cosas por el camino y alterando

la lógica de los acuerdos allí tomados.

Habrà que seguir trabajando por una verdadera política europea de inmigración global y equilibrada, porque la lucha contra la inmigración ilegal y las mafias en que se sustenta es una condición necesaria para abordar el problema, pero no es ni mucho menos suficiente. A corto plazo, hay que ir resueltamente hacia una política global de integración del inmigrante y de restauración de los elementos de bienestar perdidos en las comunidades con las que convive. A largo plazo –y ya se ha perdido mucho tiempo– es preciso ir a las causas y embarcarse en una política mucho más global y generosa de cooperación al desarrollo. Pero tampoco en este campo la Presidencia ha sido especialmente positiva.

## LA SOLIDARIDAD

En el programa de la Presidencia apenas se dedican a la cooperación para el desarrollo nueve líneas y se enumeran las cumbres internacionales convocadas por Naciones Unidas, en las que la Unión Europea participa de oficio –envejecimiento, FAO, financiación del desarrollo y desarrollo sostenible– sin apuntar ninguna propuesta o iniciativa.

Precedida por una Presidencia belga marcadamente

progresista y activa en los temas de desarrollo (entre sus prioridades estaba la puesta en marcha del Acuerdo de Cotonú, el apoyo al programa de acción de la Comisión sobre la lucha contra las enfermedades transmisibles, y entre sus resultados, la aprobación de sendos Reglamentos sobre las poblaciones desarraigadas y la cooperación descentralizada y la financiación de proyectos no gubernamentales, así como la celebración de seminarios y reuniones sobre la asociación con África, todo ello enmarcado en la lucha contra la pobreza como objetivo declarado de la Presidencia), la española ha adoptado un perfil bajo y una orientación conservadora a este ámbito. Como colofón, se cierra la Presidencia con la supresión del Consejo de Ministros de Desarrollo, diluido en el Consejo de Asuntos Generales. Fue precisamente el Ministro de Cooperación belga, Sr. Boutemans, quien se opuso con más beligerancia a ello.

El Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) desarrolló el programa de la Presidencia ante el Parlamento Europeo el 22 de enero, estableciendo como punto central de la Presidencia el vínculo entre democracia y desarrollo, concluyendo que “la Unión Europea debe invertir más en institucionalidad que en infraestructuras”. Pero el ob-

jetivo de la cooperación es la lucha contra la pobreza, tal como ha sido consensuado entre las instituciones internacionales de desarrollo, incluida la Comisión, y la democracia y los derechos humanos deberían constituir, más que el eje de la cooperación y el desarrollo, una variable dependiente de los mismos.

Con los enfoques de la Presidencia se ha desviado una trayectoria que había asumido la UE y se han obviado las propuestas de reducción de la pobreza. El principal problema la Presidencia ha radicado precisamente en sus carencias en esta materia: ni una referencia al compromiso del 0,7% adoptado bajo las Presidencias belga y sueca. Es grave no únicamente por lo que supone de vacilación en torno a un compromiso que ya forma parte de, sino porque durante la Presidencia se ha celebrado la cumbre de Monterrey sobre la financiación del desarrollo, en cuyo documento final no figura ninguna referencia al 0,7%, y no sólo a causa de la posición, anunciada de antemano, de Estados Unidos, sino también por la falta de voluntad de la UE.

La UE se ha comprometido a aumentar su ayuda hasta el 0,39% en el 2006, lo que supone un aumento considerable a la vista del descenso continuado de la ayuda pública al desarrollo

en los últimos años. Pero las cifras con las que España ha acometido este aspecto de la financiación del desarrollo son decepcionantes: partimos del 0,21% del PNB, del que sólo el 0,02% se destina a los países más pobres, cuando proporcionalmente debería ser el 0,15% y a los servicios sociales básico, el 6,3% de la ayuda bilateral, cuando debería ser –según la Cumbre del Milenio– el 20%.

Otra medida propuesta por la Presidencia española, también en el marco de la financiación del desarrollo y también, en nuestra opinión, negativa, es la “privatización de la solidaridad”. En palabras del Secretario de Estado, la participación empresarial en la financiación del desarrollo, incentivada a través de la concesión de ventajas fiscales, sería una fuente interesante de financiación. En otras palabras: la privatización de la política de desarrollo, pero con fondos públicos y sin control político democrático.

## LO QUE HA FALLADO

Lo que ha fallado en esta Presidencia no es la gestión técnica de los asuntos corrientes, sino la ausencia de una auténtica dirección política. Los funcionarios españoles encargados del día a día han hecho bien su trabajo, con dedicación y profesionalidad. A ellos les co-

responde íntegramente el mérito de los resultados alcanzados en algunos campos. Si no ha habido más es precisamente por haberse encontrado huérfanos de dirección política, de un verdadero liderazgo resuelto a alcanzar las prioridades de Europa en unos momentos difíciles y que la misma Presidencia había hecho suyos.

Al margen de la gestión de los asuntos corrientes y de la pirotecnia de un exceso de reuniones de escasa utilidad práctica, siempre sobreexplotadas mediáticamente, la tarea de impulso político que corresponde a toda Presidencia y que se le supone sobre todo a un país que quiere afirmarse como "grande" en la escena europea, ha consistido para el señor Aznar y

sus ministros precisamente en no ejercerla, o hacerlo en la dirección equivocada.

Esta ha sido una Presidencia escasamente liderada, que puede calificarse como una Presidencia parca. Ha sido parca en las iniciativas, ideas y propuestas, parca en el logro de los consensos necesarios, y sobre todo en la obtención de resultados.



## LA POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA COMO POTENCIA CIVIL: UNA APORTACIÓN PARA LA AGENDA DE PAZ

### La Presidencia Española y la agenda de paz ¿Una oportunidad perdida?

**FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA (\*)**

Catedrático de Relaciones Internacionales  
de la Universidad Complutense de Madrid  
Director de Tiempo de Paz

Es un lugar común cada vez más extendido entender que la paz es mucho más que la ausencia de guerra. En el siglo XXI, la agenda de paz es ya aceptada por el sistema de Naciones Unidas en forma de, al menos, las cuatro "des": desarme, desarrollo económico y social sostenible, democratización y derechos humanos<sup>1</sup>. Precisamente debajo de todos los conflictos internacionales y de las guerras se encuentran algunas de estas cuatro "des", que son las que explican las situaciones de falta de paz y

de riesgo en la sociedad internacional de nuestros días.

El 11 de Septiembre actualiza la agenda de paz y la hace más necesaria que nunca, si cabe, en su cuádruple perspectiva. La Presidencia belga tuvo el acierto de darse cuenta de esta situación y de trabajar en la actualización implícita de lo que es una agenda de paz para la Unión Europea. Esta se visualiza especialmente en el Consejo Europeo extraordinario de Bruselas, de 21 de septiembre de 2001<sup>2</sup>, en donde se aprecia ya en el Comunicado oficial una mirada distinta a los Estados Unidos respecto al 11 de Septiembre<sup>3</sup>. A su vez, esa agenda de paz se re-

cogerá en la famosa Declaración de Laeken, donde se define una opción clara y novedosa de política de responsabilidad que, en definitiva, es la lectura europea de la agenda de paz de las Naciones Unidas<sup>4</sup>.

A la Presidencia española le va a corresponder la difícil tarea de aplicar esta política de responsabilidad, que, sin embargo, no va a coincidir con sus prioridades principales, que son el acercamiento a los Estados Unidos, y el desarrollo de una política antiterrorista vinculada a la primera. Estas dos opciones van a condicionar la Presidencia española en la agenda de paz y, sin llegar a ser una

(\*) El autor es también decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.