

# Una nueva política europea después de tocar fondo

**Ignacio Molina**

**T**res hechos, aparentemente desconectados entre sí, han mostrado en enero de 2013 lo alejada que está hoy España de las locomotoras desde las que se conduce el proceso de integración europea. El primero fue la elección de Jeroen Dijsselbloem como nuevo presidente de los ministros de Finanzas de la zona euro, a quien España decidió no apoyar. El gobierno sabía que actuaba en solitario y además no tenía objeciones de fondo sobre la aptitud del holandés. Sin embargo, prefirió la protesta simbólica de la abstención por haberse quedado sin un solo representante entre los cargos relevantes en la gestión de la crisis: el Eurogrupo, el Banco Central Europeo (BCE), el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) o los diversos supervisores financieros, donde el país se juega literalmente su futuro.

Días más tarde, el European Council on Foreign Relations publicaba su clasificación anual sobre la contribución de los distintos Estados a la política exterior y de seguridad común (PESC), volviendo a ubicar a España en el grupo de los “remolones” –junto a Grecia, Lituania o Rumania–, a enorme distancia de los que ejercen más liderazgo como los “tres grandes”, Alemania, Francia y Reino Unido, o incluso de otros socios medianos con

**Ignacio Molina** es profesor de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid e investigador para Europa del Real Instituto Elcano.

Si alguna vez España boxeó por encima de su peso en la UE, hoy lo hace muy por debajo. La pérdida de autoridad es real y la crisis no es la única explicación. Es necesario diseñar una nueva política europea para España que sirva a la hora de moldear la UE poscrisis.

---

menos capacidades diplomáticas y militares que España, como Suecia, Holanda o Polonia.

Fue precisamente en Polonia donde tuvo origen el tercer hecho significativo que, en pocos días, acrecentaron la sensación de irrelevancia española. El proactivo ministro de asuntos exteriores polaco, Radoslaw Sikorski, declaraba que, una vez conocido el discurso de David Cameron sobre la reconsideración de la pertenencia británica a la UE, Varsovia estaba dispuesta y preparada para sustituir a Londres como la tercera gran capital europea junto a Berlín o París. Un deseo que, desde luego, puede resultar audaz pero menos irrisorio que si hubiera sido formulado ahora desde Madrid.

No se trata solo de una percepción. La pérdida de autoridad de España en Europa es objetiva y hay un reconocimiento oficial de preocupación. Hace poco el ministro de Economía, Luis de Guindos, admitía que se había tocado “fondo” en la presencia en las instituciones comunes y –aunque medir la relevancia por el número de nacionales que ejercen responsabilidades tiene muchas limitaciones– resulta llamativo que, una vez el gobierno había considerado prioritario los nombramientos, fuese incapaz de conseguir uno solo. Más grave resulta la cada vez más habitual queja de los altos funcionarios españoles ante el poco caso –e incluso el poco respeto– que otros Estados otorgan a la posición española en la toma de decisiones. El verano pasado, por poner un ejemplo doloroso, los negociadores españoles que discutían los

detalles del rescate bancario tuvieron que soportar que Finlandia exigiera avales tangibles; una desconsideración impensable hace poco y que resulta injusta hacia un país que, pese a su mala situación económica, ha contribuido por el momento con una cuota muy considerable –que ronda el 12 por cien del total– a los rescates de Grecia, Portugal o Irlanda y al MEDE.

La explicación dominante sobre este notorio declive de la influencia apunta lógicamente a la larga recesión, los problemas de financiación o el altísimo desempleo y sus consiguientes efectos sobre la estabilidad social o política del país. Es decir, España no sería muy distinta de Grecia o de otros países que atraviesan un calvario similar. Y de hecho nadie niega que en la UE de hoy existe una fractura económica entre acreedores y deudores que se ha trasladado a un reforzamiento de poder de los primeros. Por tanto, para recuperar la centralidad que le correspondería a España como quinto miembro más importante, resultaría necesario superar la pésima coyuntura y volver a la senda del éxito económico o del protagonismo internacional que disfrutaba, por ejemplo, hace 10 años. Según esta interpretación, no haría falta entonces diseñar una política europea específica que no sea acertar con la senda de la recuperación económica. Una vez logrado el crecimiento, el tamaño de que disfruta España en las instituciones, como Estado medio-grande, le proporcionaría el influjo perdido.

Ese es el razonamiento que aquí se impugna. Los propios ejemplos antes señalados muestran que la situación económica y el peso diplomático o institucional no explican por sí solos la capacidad de un Estado para ser influyente en Bruselas. Suecia u Holanda están claramente por debajo de España en votos en el Consejo Europeo, número de eurodiputados o despliegue exterior pero le superan en liderazgo en muchos *dossieres*. No basta decir que esa ventaja se explica porque son países más ricos; al fin y al cabo, Polonia e Italia –buenos referentes de comparación por las similitudes de PIB o de posición política de partida y porque en el último año han acompañado a España en el devenir de su prima de riesgo– son escuchados con más atención en Bruselas, Berlín y Francfort. Incluso dos Estados pequeños y rescatados parecen más hábiles a la hora de jugar sus cartas, al menos para colocar a compatriotas en posiciones clave: un portugués preside la Comisión Europea y otro es vicepresidente del BCE, mientras la administración del día a día en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y en la Comisión Europea está en manos de irlandeses.

Si alguna vez España boxeo por encima de su peso, hoy lo hace muy por debajo y la sensación de irrelevancia no puede mitigarse, o no del todo,



Rajoy y Barroso en la sede de la Comisión Europea (Bruselas, 30 de enero de 2012). CORBIS

achacándola a su actual vulnerabilidad en la crisis. Ese deterioro de la posición trasciende la estigmatización por su mala situación compartida con otros Estados periféricos. Existen causas específicas de la pérdida de peso que, además, no se entienden tanto por las circunstancias económicas y políticas actuales, sino más bien por los excesos autocomplacientes de la década en teoría brillante que duró entre 2001 y 2010. Explicar el origen de la debilidad actual puede ayudar al necesario diseño de una nueva política europea para España que permita gestionar mejor el amargo momento actual y orientar la actuación en el medio y largo plazo tras bastantes años de confusión.

## Europeización, deseuropeización ¿y re-europeización?

Como ya se ha desarrollado en estas mismas páginas,<sup>1</sup> es necesario distinguir tres fases distintas en el desarrollo de las relaciones entre la UE y España: los 15 años que van desde la adhesión hasta la plena convergencia con Europa; la primera década del siglo XXI, cuando se siguieron recogiendo dividendos del éxito pero se dejó de invertir en el proceso de integración; y

1. Ignacio Molina, "¿Década perdida? La política europea de España 2002-11", *Política Exterior*, 144 (noviembre-diciembre 2011).

la actual etapa iniciada en 2010, en la que España vuelve a reconocer la trascendencia del factor europeo pero sin sobreponerse a su confusión estratégica anterior.

En el periodo dorado de la europeización (1986-2000) España se comportó como un alumno virtuoso en la recepción de las distintas políticas europeas y, a partir de los noventa, comenzó a obtener partido de ese buen comportamiento con logros relevantes en fondos de cohesión, ciudadanía o acción exterior en el Mediterráneo y América Latina. Por usar la terminología de Tanja Börzel, la europeización en el ámbito de la adaptación (*downloading*) se proyecta también en la esfera de la influencia (*uploading*). Y, como corolario, muchos españoles ocuparon puestos relevantes: varias veces la presidencia del Parlamento Europeo, el primer alto representante para la PESC, o la presencia indiscutida en el comité ejecutivo del BCE. En 2001 se alcanzó la plenitud de esa primera etapa: se firmó el Tratado de Niza –que animó a España a pensar que había alcanzado estatus de país grande–, se produjeron los atentados del 11-S –que contribuyeron a fomentar esa ilusión de nueva potencia que puede incluso aspirar a una *special relationship* con Washington– y en el último día de ese año desapareció la peseta.

La década posterior (2001-10) estuvo en cambio marcada por un proceso lento pero nítido de deseuropeización. Habiendo alcanzado el objetivo marcado desde la transición, de convergencia política, económica, social y diplomática con el corazón del continente, el país no renovó su estrategia europea ya completa y, por tanto, agotada. Al contrario, entró en una espiral de desorientación que se tradujo en las tres grandes dimensiones de la integración europea: la económica, la institucional y la de la política exterior. En lo económico, la mejora de competitividad que había guiado el periodo anterior dejó de ser tan relevante y el gobierno apenas dedicó atención retórica a la llamada Agenda de Lisboa de reformas estructurales. El acceso al crédito fácil y la burbuja inmobiliaria –paradójicamente fomentada tras la introducción del euro, que en teoría iba a profundizar una economía a escala europea– reorientaron el crecimiento hacia la fuerte demanda interna y un sector de poco valor añadido, abriendo una brecha cada vez mayor en la productividad y la balanza de pagos.

También tiene España el paso cambiado en el terreno institucional: poco hábiles para entender la resiliencia del eje franco-alemán o los efectos de la gran ampliación, el último gobierno de José María Aznar bloqueó de forma antipática la Constitución Europea mientras el primer gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero –que se precipitó en rectificarle y apoyó con aparente

entusiasmo un tratado que nunca vio la luz— viajó luego siempre a los consejos europeos con imprudente desgana. Finalmente, también en política exterior se produjo ese enfriamiento gradual: ni las tropas en Perejil o Irak, ni la Alianza de Civilizaciones o el boicoteo a Kosovo acercaban la diplomacia española a Bruselas.

En mayo de 2010 arrancó la última fase que está a punto de cumplir su tercer año y que puede denominarse de re-europeización súbita. Al igual que ocurrió en el periodo anterior, que también contempló un cambio de

**Tras una década de deseuropeización, los gobiernos españoles han resituado desde 2010 el proceso de integración en el centro absoluto de su programa**

partido en 2004, sus rasgos principales no se han visto afectados por el relevo en el poder. El último año y medio de gobierno del PSOE y el primero del PP han resituado el proceso de integración en el centro absoluto de su programa.

El problema es que, llegados a este punto, la posición política y económica en el seno de la UE se ha debilitado tanto que apenas existe capacidad para moldear la toma de decisiones europea. Así,

España ha debido aceptar una línea marcada por unos intereses concretos—fundamentalmente alemanes— que no tienen por qué coincidir con los nacionales. En una situación de máxima vulnerabilidad, ha tenido que emprender reformas y ajustes dolorosos que, en algunos casos, resultarán perjudiciales no solo a corto plazo.

Incluso en el tratamiento constitucional de las relaciones entre España y la UE se refleja esa evolución por fases. En 1978, aunque la adhesión aún no estaba garantizada, el europeísmo entusiasta de la transición aconsejó incluir el artículo 93 que permitía una futura transferencia de competencias soberanas. Más adelante, en la fase dorada de los años noventa, la primera reforma constitucional estuvo marcada por una provisión del Tratado de Maastricht sobre la ciudadanía europea que había promovido una España por entonces capaz de moldear en parte la agenda. El intento de 2005 para recoger de forma explícita y solemne la pertenencia a la UE en la Constitución española—frustrado, entre otros motivos, por la subordinación de ese objetivo a cuestiones mucho más domésticas que entretenían a los dos grandes partidos durante los años de burbuja— es una excelente ilustra-

ción de la década de deseuropeización. Y, por fin, la atropellada reforma del artículo 135 que va a asociar exclusivamente el proceso de integración con la estabilidad presupuestaria –pero no con los demás valores y objetivos que implica la supranacionalidad para España– es la mejor metáfora del periodo actual, en el que se vuelve a aceptar la necesidad de asumir en serio las decisiones tomadas en Europa pero se renuncia a influir en ella.

## Desequilibrio en el impacto de Bruselas y Madrid

La europeización tiene, por tanto, dos dimensiones: la capacidad de adaptación o “descarga” en el nivel interno de las políticas elaboradas en Bruselas, y la habilidad para “subir” las preferencias nacionales al proceso de toma de decisiones en la UE. En ese sentido, y siguiendo el retruécano de Mendeltje van Keulen, estar inmersos desde 2010 en una nueva fase donde se acepta que la agenda política vuelva a estar guiada fundamentalmente por prioridades europeas (*how Europe hits home*) no implica necesariamente un punto de inflexión paralelo para moldear mejor esas prioridades (*how home hits Brussels*).

Es verdad que, si aquí se sostiene que la causa principal de la pérdida de la influencia no descansa tanto en la pésima situación actual sino en un proceso gradual de ensimismamiento producido entre 2001 y 2010, la re-europeización en la que España está inmersa –aunque en este momento sea solo como *decision taker*– podría mostrar el camino para recuperar también capacidad moldeadora. Sin duda, es un paso adelante que el ministro de Asuntos Exteriores dedique ahora más atención a Berlín o Bruselas que a Gaza o Bagdad, que el ministro de Economía esté más preocupado por la unión fiscal que por liberalizar el suelo, o que el presidente del gobierno sea consciente de que también va a ser juzgado por su habilidad en el escenario europeo.

Pero todo eso solo supone una premisa ni mucho menos suficiente. De hecho, resulta peligroso confundir ambos planos y proclamar sin base –ahondando además en el adamismo y el disentimiento entre los dos grandes partidos que tan perjudicial ha resultado– que se puede volver al corazón de Europa con un simple acto de voluntad del gobierno. Es verdad que ha habido algunos destellos exitosos, como la reciente negociación presupuestaria, y avances positivos cuando la posición española se ha beneficiado de alianzas con otros Estados (en el Consejo Europeo de junio de 2012) o de más sintonía con la Comisión y el BCE (igualmente desde el pasado verano). España también participa, aunque no de modo muy activo,

en algunas iniciativas colectivas para pensar el futuro institucional de Europa (como el G-11 impulsado por el alemán Guido Westerwelle) y su papel en el mundo (como la European Global Strategy promovida por el sueco Carl Bildt).

Hay que atreverse a mucho más. Sobre todo ante la perspectiva de las negociaciones clave para conformar la Europa posterior a la crisis. Se mida como se mida –tal y como se ha visto con la implementación truncada de la unión bancaria o con la cuestión, no del todo anecdótica, de la exclusión de españoles en los puestos de responsabilidad– España no está hoy bien situada para moldear la futura unión económica y monetaria (UEM) o la unión política, y tampoco parece capaz de liderar casi ningún desarrollo de la política exterior europea.

## Reforzar la capacidad moldeadora de España

No existe ninguna causa estructural que condene a España a ser poco relevante en Europa. Aun reconociendo el impacto que tiene la dinámica política Norte-Sur sobre esa pérdida de poder, la crisis no es la única causa que explica esa erosión y, de igual modo, existe un importante margen para revertirla. En realidad, España cuenta a priori con importantes ventajas comparativas que resultan envidiables para la mayor parte de los Estados miembros. No se trata solo de su peso institucional o su amplia presencia internacional, reflejo de su valiosa condición de quinto Estado en una UE atomizada en 30 miembros, sino de la combinación inteligente que puede hacerse de ese potencial cuantitativo con potenciadores cualitativos; como la proyección global a la que contribuye su lengua, su relativa estabilidad institucional y administrativa, el europeísmo convencido –casi intacto en sus élites y no demasiado deteriorado en su población– o la solidez de sus grandes partidos en las dos principales familias ideológicas del Parlamento Europeo.

En estos momentos es difícil reivindicar alguno de esos elementos, pero todos pueden ser entendidos como fortalezas si se articulan bien y se integran en una nueva estrategia de política europea. Una estrategia que, como corresponde con algo que lleve ese nombre, renuncie al taticismo, a los vaivenes programáticos o al enfoque reactivo. Aquí se apuntan 10 elementos que podrían ayudar a configurarla:

**1. Elaborar y defender una narrativa propia.** El ánimo regeneracionista es sin duda mejor que la autoindulgencia, pero no por eso España debe dejar de tener su relato de la integración. Sobre todo si eso ayuda a equilibrar la

rigidez intelectual con la que, por ejemplo, Alemania está afrontando la reforma de la UEM. La pérdida de competitividad y el endeudamiento son en efecto dos grandes causas que han agudizado hasta el extremo la crisis en España, pero también es cierto que un mal funcionamiento del euro y del BCE entre 2001 y 2012 constituyen el tercer factor sin el que no se entiende el drama actual. Bruselas y en parte Francfort han asumido ahora una visión más ecuánime, pero es necesario que España desarrolle más pedagogía sobre el reparto de culpas y sobre las externalidades injustas que también sufre por la conducta de algunos actores centrales que, sesgados hacia sus preocupaciones nacionales, ponen en riesgo el interés general de la UE tanto o más que la periferia.

**2. Identificar qué Europa conviene a España.** La crisis demuestra que no cualquier senda que recorra la integración resulta

positiva para España. Es necesario definir la que más interesa a un proyecto nacional para saber hacia dónde hay que orientar la negociación. En los años noventa una UE exigente en lo económico (mercado interior y criterios de convergencia) y ambiciosa en la génesis de la PESC ayudó a aplicar la agenda modernizadora y abierta al mundo de los gobiernos españoles. Ahora, por ejemplo, una Europa más integrada que se tome en serio la competitividad o la Estrategia 2020 también puede reforzar la *steering capacity* de un Estado que quiere transformar su modelo productivo.

**3. Acomodar el interés español en el general de la UE.** Una vez identificado el interés del Estado, hay que encajarlo en la agenda general. La *shaping capacity* de un país miembro del tamaño de España, que puede hacerse oír pero, no es suficientemente fuerte para imponer sus propuestas, depende de su sintonía con la Comisión y el Parlamento. Los considerados fracasos de los últimos años (como el sistema de votación post-Niza o la patente europea) se han producido por no haber sabido asociar la visión española con la europea.

**4. Sacar partido de las fortalezas institucionales empujando a la federalización.** El carácter mayoritario de la democracia española (dos grandes partidos, gobiernos monocolor y Cortes débiles) tiene indudables efectos negativos, pero también ventajas comparativas que hay que saber aprove-

**La influencia en Bruselas depende de la capacidad para pensar propuestas y conformar alianzas con las instituciones y otros Estados**

char. España, que es además un país europeísta dispuesto a compartir soberanía, gana en términos relativos cuando el Consejo Europeo, el Consejo, el Parlamento Europeo o la Comisión asumen poder. En cambio, sale perjudicada en una integración que descansa en puntos de veto nacionales, como los parlamentos o los tribunales constitucionales.

**5. Preocuparse por la calidad de los representantes españoles.** Las energías empleadas en promover candidatos españoles a los altos cargos europeos podrían destinarse, sin riesgo de frustración, a mejorar la cualificación de los agentes que representan a España, y que son francamente mejorables. La elaboración de las candidaturas para las elecciones europeas de 2014 es una buena oportunidad para empezar. Mientras tanto, nada impide apoyar a los negociadores en el Consejo Europeo con más medios y mejores instrucciones.

**6. Coordinar, coordinar y coordinar.** La posición que defiende España en la UE debe responder a un proyecto de Estado –apoyado implícitamente por la gran mayoría social– y las prioridades que en él se contengan han de transmitirse luego en el día a día. Para tal fin, es necesario reforzar los actores y foros horizontales que elaboran y monitorizan la política europea tanto en el seno del gobierno (órganos interministeriales, secretaría de Estado y la Representación Permanente de España ante la UE, Reper) como entre este y las Comunidades Autónomas (Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea, Carue) o en el Congreso y el Senado (comisión mixta).

**7. Mimar las amistades.** Además de con la Comisión, hay que tejer alianzas con otros Estados a los que hay que cultivar con empatía, sobre todo en los momentos difíciles. Aznar hizo mal en descuidar el eje franco-alemán a partir de 2001, Rodríguez Zapatero también se equivocó abandonando a Polonia en 2004, y hay un error permanente en no haber conformado un eje férreo con Italia y Portugal, con los que España comparte visión en el 95 por cien de los *dossiers*. Con tanto aliado potencial, es imperdonable quedar aislados.

**8. Convertir fragilidades internas en fortalezas.** Cuando al Estado le faltan recursos o defiende una posición incómoda en algún asunto, puede hacer de la necesidad virtud con un discurso europeísta. Si, como ocurre ahora, debe recortar en cooperación o en despliegue diplomático, en vez de esconderse apocado, ha de liderar el debate sobre la europeización de las políticas de desarrollo o el despliegue de un SEAE ambicioso. Otro ejemplo más concreto: si en el caso de Kosovo está en minoría y acomplejada por sus propias tensiones centrífugas, no debe enrocarse y frustrar al resto, sino

ayudar a resolver el contencioso reivindicando que España sabe gestionar las tensiones interterritoriales.

**9. *Sapere aude*.** La política europea de España adolece de un déficit llamativo de prospectiva y de ideas propias. Hay que atreverse a generar pensamiento en el terreno de la gobernanza económica, la dinámica político-institucional y la acción exterior. En comparación con los demás Estados, los *think-tanks* dedicados a la integración son pocos y están mal dotados, no hay conexión con las universidades y apenas hay algo que merezca el nombre de *policy unit* en el gobierno o las Comunidades Autónomas, ni de órgano de asesoramiento a los parlamentarios.

**10. No perder a la ciudadanía.** En la situación de deslegitimación general de la política y de pérdida de confianza en Europa, resulta muy peligroso explotar la imagen de que Bruselas impone los recortes. Ya sea con el propósito de desviar la queja (*blame shifting*) o para sugerir que los ajustes se evitarían fuera de la UE, los discursos populistas no ayudan. El gobierno y la oposición han de interrogar a los ciudadanos tratándolos como adultos, explicar con sinceridad las opciones viables y las consecuencias de tomar una u otra alternativa. Pese a todo, hay margen y puede agrandarse siendo más activos en Europa; no más resentidos.

## Pensar español, actuar europeo

Estos 10 elementos, como corresponde a un decálogo, se pueden resumir en dos: pensar más en español pero actuar más en europeo. Aunque España no tiene un modelo global de integración ajustado a sus preferencias estratégicas nacionales y genera pocas ideas por su cuenta, luego se comporta curiosamente de manera táctica y cortoplacista en muchos asuntos concretos, donde carece de actitud europea. Debe hacer justo lo contrario: no aceptar de forma acrítica el gran pensamiento que producen otros y, en cambio, actuar luego sin egoísmo, persiguiendo activamente los objetivos definidos como europeos.

Tras años de lenta deseuropeización –con una pérdida correlativa de su influencia en Bruselas– España no solo ha de resituarse en el núcleo de su proyecto nacional al proceso de integración sino también atreverse a colisionarlo. Contra lo que pueda parecer, la extrema dificultad por la que atraviesa el país no es la única ni tal vez la principal causa que le impide ejercer el protagonismo que podría corresponderle como Estado medio-grande y que, en cierto modo, disfrutó durante la década de los noventa. Fue más bien la

autocomplacencia generada por los años de crecimiento la que llevó a partir del cambio de siglo a que España desatendiera gradualmente a la UE como referente para su programa político, económico o de acción exterior.

La crisis de la deuda ha servido para que España termine por darse cuenta amargamente de la trascendencia que sigue teniendo el factor europeo en su destino. No obstante, aunque desde 2010 está demostrando que vuelve a ser *decision-taker*, no ha sabido convertirse además en *decision-maker* y ubicarse en la vanguardia de los debates sobre la nueva gobernanza del euro o los esfuerzos para convertir la UE en un actor global. El ejemplo proporcionado por otros países con menos peso objetivo (como Holanda, Polonia y Suecia) o que también han sido muy golpeados por la crisis (Italia e incluso Irlanda) demuestra que la autoridad de cada miembro se mide en realidad por su capacidad para pensar propuestas atractivas para toda Europa y para conformar alianzas con otros Estados y con las instituciones comunes.

La buena noticia es que si España se atreviera a dedicar más inteligencia y voluntad política al proceso de integración dispone de varias ventajas comparativas que le permitirían reposicionarse pronto como socio influyente. La mala es que, por el momento, no existen indicios claros de que se desee abandonar el perfil bajo y diseñar una estrategia proactiva para los próximos años. Si hay algo peor que tocar fondo es no saber qué hacer para volver a ascender.