

NOTA EDITORIAL

VEINTICINCO AÑOS DE ESPAÑA EN LA UNIÓN EUROPEA: REFLEXIONES

ARACELI MANGAS MARTÍN*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. ¿QUÉ HEMOS APORTADO AL PROCESO DE INTEGRACIÓN?
 1. LEALTAD A LA IDEA EUROPEÍSTA.
 2. PROPUESTAS ESPAÑOLAS INNOVADORAS O DE IMPULSO.
- III. ¿QUÉ HEMOS APORTADO A LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA?
 1. LA DIMENSIÓN LATINOAMERICANA: OTRA APORTACIÓN.
 2. LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA COMO PARTE DE NUESTRA POLÍTICA.
- IV. UN BUEN BALANCE PARA EUROPA.

I. INTRODUCCIÓN

Han transcurrido veinticinco años desde la entrada en vigor del Tratado de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas, hoy Unión Europea. Es buen momento para echar la vista atrás y reflexionar sobre el camino recorrido por España. Dónde estábamos y dónde estamos.

No haré un análisis concienzudo y exhaustivo o con cifras. Apenas lo haré pensando en lo mucho que nos ha beneficiado, que es la habitual tentación y perspectiva en ese tipo de análisis. No. Tampoco el tiempo de crisis que vivimos, y aún sin ella, nos debe motivar a hacer un panegírico que tanto gusta al “fundamentalismo” europeísta o una visión catastrofista

* Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Salamanca, España.

anti-europeísta que no resistiría una observación ponderada de este cuarto de siglo.

Tampoco voy a reflexionar desde una perspectiva agobiada por los síntomas de la seria enfermedad de la Unión Europea en estos años, en estos días de convulsión y giro esperanzador en el Norte de África.

Voy a presentar estas reflexiones “mirando hacia adentro” y “hacia afuera” de la UE. ¿Qué hemos aportado al proceso de integración *ad intra*? ¿Qué hemos aportado a la proyección exterior de la UE?

II. ¿QUÉ HEMOS APORTADO AL PROCESO DE INTEGRACIÓN?

1. LEALTAD A LA IDEA EUROPEÍSTA

De forma consecuente al reencuentro anhelado con Europa desde hacía siglos e intensificado durante la dictadura franquista, España se ha mostrado muy favorable a avanzar y profundizar en el proceso de unidad europea. A diferencia de otras ampliaciones, el ingreso de España y Portugal no debilitó la construcción europea, no le hizo perder homogeneidad ni generó dialéctica destructiva. Los dos países ibéricos han sido socios leales que comparten las mismas percepciones y compromisos con el proceso de integración que los seis socios fundadores. La vieja contradicción o dilema europeo entre ampliación y profundización demostró ser superable con ocasión de la adhesión de España y Portugal a las “viejas” Comunidades Europeas.

España se mostró siempre muy favorable a avanzar y profundizar en el proceso de unidad europea e impulsó decididamente todas las medidas que han tendido a ese objetivo. Especialmente durante los Gobiernos de Felipe González. Se unió al denominado “eje Paris-Bonn”, es decir, el grupo de países europeístas dispuestos a sacrificar parte de su soberanía por un ejercicio compartido de la misma en aras de una mayor identidad y fortaleza común europea en sus dimensiones interna y externa. Estuvo entre los primeros Estados miembros que adoptaron las normas internas para lograr el perfeccionamiento del mercado interior y durante la primera presidencia española del Consejo (primer semestre de 1989) se adoptaron varias decenas de Directivas y Reglamentos conducentes al objetivo del mercado interior y único en 1993. Fueron, además, años de “dulce” para nuestra proyección internacional.

Cierto cambio en la táctica española se produjo a partir de 1994 (compromiso de Ioannina y la pretensión de “reponderación” del voto en el Consejo)¹. Otro aspecto revelador del cambio de táctica, que no de estrategia, es la firmeza demostrada por España en la negociación del capítulo pesquero con los nuevos socios de la cuarta ampliación, amenazando con vetarla². España también se sentía en 1994 con más peso en la política internacional (estaba ocupando un puesto en el Consejo de Seguridad de las ONU por elección de la Asamblea General); había aumentado su ayuda al desarrollo del Tercer mundo y se había comprometido con profesionalidad en numerosas acciones humanitarias militares.

Sin modificar su sincero compromiso con los niveles más profundos e intensos de integración, España ha mostrado desde entonces una visión más nacional de la integración europea y ha desplegado una intensa actividad de defensa de sus intereses nacionales a partir de 1994. Hasta entonces los había defendido, naturalmente, pero de forma discreta y silenciosa. Esa postura se consuma en 1996 con la llegada a la presidencia del gobierno de José María Aznar, quien desenganchó (o al menos dejó con un pie afuera) a España de la locomotora franco-alemana con su acercamiento hacia el reticente Reino Unido, al tiempo que defendió legítimos intereses nacionales ya fuera en materia de asilo o en temas institucionales en el Tratado de Ámsterdam y de nuevo en el de Niza, con claro éxito. Pero nos alejábamos algo de la locomotora Paris-Bonn y diluíamos nuestro compromiso.

A pesar de ese desvío España seguía afianzada en el núcleo duro de la integración y ese sacrificio exigía que los demás socios tuvieran en cuenta

¹ La prueba de fuego fueron las negociaciones para la ampliación de la Unión Europea a Austria, Finlandia y Suecia en 1994. España percibió que podía perder influencia con la llegada de socios del Norte y Centro de Europa. Temió perder peso en las votaciones del Consejo, dado que España con 40 millones de habitantes disponía en aquel entonces de 8 votos en el Consejo; los tres nuevos socios con apenas 21 millones de habitantes tendrían entre todos ellos de 11 votos debido a que las viejas reglas de los años sesenta se aplicaban mecánicamente y privilegiaban una sobre-representación de los Estados medios y pequeños; en esta cuestión hizo alianza común con el Reino Unido.

² En efecto, la UE tenía previsto aplicar la política pesquera común a los nuevos países sin período de transición; sin embargo, a España se le había sometido a un período transitorio que llegaba al 2005. En definitiva, España estimaba, con razón, que no se puede tratar peor a quien ya estaba dentro que a quien deseaba entrar. España amenazó con vetar el ingreso de esos países y logró en parte sus objetivos, de forma rotunda en materia de pesca y de forma sesgada e indirecta en materia de votaciones mediante el denominado “Compromiso de Ioannina” (bloqueo temporal de la votación cuando se oponen Estados miembros que reúnen de 23 a 26 votos). Enseñamos, por vez primera, los dientes.

nuestros intereses. Es cierto que desde 2004, de forma entonces poco perceptible, pero bien evidente en el segundo mandato del presidente Rodríguez Zapatero, España se ha vuelto un Estado miembro insignificante en la UE aún perdurando nuestra lealtad y compromiso europeo.

Cabe preguntarse si, a la vista del apoyo popular a la UE en Portugal y España y del compromiso de nuestras élites intelectuales, políticas, sindicales y empresariales, ese compromiso intenso y profundo con la integración ha sido valorado y compensado adecuadamente en el seno de la UE. ¿Nuestros socios europeos han tenido en cuenta nuestros intereses a la luz de nuestro compromiso leal? Tengo serias dudas, aunque tampoco podría decir radicalmente que ese compromiso no ha sido valorado.

En la “Europa de los Doce” y también en la de “los Quince”, el compromiso español fue apreciado. España participaba de todos los congresos o reuniones del grupo motor y era compensada con una lluvia financiera que disminuyó con la Europa de los 25 y 27.

En definitiva, la visión más nacional de la integración europea es también la posición de los dos grandes Estados más comprometidos con la idea política europea. Es una visión de madurez frente a la ingenua ilusión del nuevo socio.

2. PROPUESTAS ESPAÑOLAS INNOVADORAS O DE IMPULSO

Nuestro europeísmo dio mayores seguridades a los impulsores del Acta Única Europea (AUE) en 1986. No es por casualidad que el Acta Única se comienza a negociar tras la firma del Tratado de Adhesión de España y Portugal en junio de 1985. Nuestra presencia reforzaba el flanco integracionista dispuesto a profundizar en la unificación frente al “caballo de Troya” que representaron los británicos y daneses o la pasiva y remolona Grecia.

España se adelantó a las previsiones del AUE suprimiendo los controles fronterizos entre España y Francia en 1989 y se adhirió muy pronto al sistema del Convenio de Schengen antes de su entrada en vigor.

España (sus trabajadores, sus empresas) hizo un gran esfuerzo de modernización, liberalización y reestructuración de nuestro tejido socio-económico. En cuanto estuvo en condiciones nuestra vieja moneda nacional, la peseta, se integró en el Sistema Monetario Europeo (junio de 1989). España fue siempre un firme defensor de la UEM, como lo demostró du-

rante las negociaciones del Tratado de Maastricht en 1991-92; y asumió serios sacrificios sociales y económicos para alcanzar las condiciones exigidas (“criterios de convergencia”) antes de junio de 1998 y lograr acceder a la tercera y definitiva etapa de la moneda única a partir de 1999.

Otra propuesta muy relevante fue la creación de una ciudadanía de la Unión, común pero no única. España fue muy activa en las reformas de Ámsterdam, relativas al avance decisivo del tercer pilar, defendiendo la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la comunitarización del Acuerdo de Schengen. Promovió, junto con otros Estados, como Alemania y Francia, la idea de que la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada es el primer objetivo de la cooperación policial y judicial en Europa, que no son delitos políticos y de que no es posible el asilo de nacionales de un Estado miembro en otro Estado miembro ni denegar su extradición. Su participación fue decisiva para que saliera adelante la orden europea de arresto...

La idea de la cohesión económica y social fue fruto del activismo político de España defendiendo que la UE debe traducir una mayor solidaridad entre los que obtienen grandes beneficios en el mercado interior de su alta productividad y competitividad y quienes lo sostienen con su trabajo (mucho menos productivo y competitivo) y su consumo. La solidaridad europea mediante los Fondos de Cohesión (además de los estructurales) hoy es un ejemplo a seguir por superpotencias emergentes como China y sigue siendo un sueño para Latinoamérica.

España ha apoyado siempre el reforzamiento de los poderes del Parlamento Europeo mediante la extensión de la codecisión o procedimiento legislativo ordinario entre el Consejo y el PE y la simplificación de los procedimientos de decisión en las reformas de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa.

III. ¿QUÉ HEMOS APORTADO A LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA?

1. LA DIMENSIÓN LATINOAMERICANA: OTRA APORTACIÓN

Entre 1958 y 1986 Europa no consideraba área prioritaria a Iberoamérica y sus políticas (por ejemplo, la política agrícola común) no le eran favorables. Hasta 1986 la UE sólo disponía de una Oficina de Representación para toda Iberoamérica. Desde 1986 se crea una Dirección exclusiva

para Latinoamérica, un Comisario se encargó expresamente de dichas relaciones y se abrieron Oficinas de Representación de la UE en todos y cada uno de los Estados latinoamericanos. La UE aceptó ser observador en diferentes organizaciones americanas (OEA, ALADI, Comunidad Andina, etc.). Desde ese año se aumentaron sustancialmente las ayudas a Iberoamérica y esa región empezó a beneficiarse de nuevos instrumentos de cooperación que hasta entonces se habían reservado para los países prioritarios de la cuenca del Mediterráneo o del Convenios de Lomé. Se puede considerar que Iberoamérica empezó a ser atractiva para Europa desde la adhesión de Portugal y España.

Es, junto con la lengua, nuestra principal aportación a la UE. Nuestra lengua oficial en la UE, el español, tal como figura en los Tratados y en la Constitución española, no es sólo la lengua de 46 millones de europeos... sino que es la lengua de casi 400 millones de personas en el mundo.

De nuevo, es una aportación no suficientemente valorada y sobre todo aprovechada por nuestros socios. La UE todavía sigue sin considerar que América Latina puede ser su aliado en el nuevo contexto internacional que desplaza su peso hacia Asia. Al margen de la palabrería fuera de las asociaciones estratégicas y los espacios euro-latinoamericanos, lo cierto es que la UE no ha tomado conciencia del valor estratégico de ese subcontinente que tiene un presente y futuro de peso y en el que Japón y China han tomado la delantera ante la inacción de la UE. La actual UE tiene un empeño enfermizo en ser un actor secundario que ni tan siquiera aspira a ser nominada al "Oscar". Y no hay mayor debilidad que ignorar su propia potencia.

Además de esa dote que aportamos a la UE, creo que nos ha beneficiado de cara a Iberoamérica pues nuestra pertenencia a la UE ha permitido que nuestras relaciones políticas, económicas y sociales, las de Portugal y España, sean muy superiores en volumen e intensidad a las existentes con esa región antes de nuestra adhesión. Como miembros de la UE influimos más en Iberoamérica que antes de 1986. Frente al temor en 1986 y antes por el abandono español hacia Iberoamérica, la estrategia de España se ha ampliado, potenciado y hecho más compleja: al eje bilateral se añade el multilateral comunitario. Con nuestra pertenencia a la UE hemos añadido *valor* a los ojos de las sociedades latinoamericanas.

El problema es si podremos seguir añadiendo el *valor Iberoamérica* en el contexto de la actual crisis y de los nuevos ejes del siglo XXI si la UE sigue sin percibir a América Latina como *el aliado natural* y no es capaz de triangular esa alianza transatlántica (EE.UU., AL y UE).

Es más, tengo dudas de que América Latina necesite de la UE en la globalización y que ellos ya miran hacia Asia con la complacencia de ésta. Pero apenas tengo interrogantes, por el contrario, sobre el hecho de que la UE necesita apoyarse en América Latina para hacer frente a los desafíos globales. Es decir, ¿América Latina necesita a Europa?, ¿seguro?... posiblemente no; o, por el contrario, más bien creo que la UE necesita a América Latina... aunque la UE esté ciega (muda y sorda).

La credibilidad de los ejes bilaterales y multilaterales depende de lo que se haga en uno y otro, se retroalimentan; en efecto, la postura española en la UE no hubiera sido creíble si no hubiéramos reforzado nuestra actuación bilateral. Claro que importa tanto que España gane batallas como que se perciba en Iberoamérica que las da y que la Unión Europea capte el valor de presente y futuro de América Latina.

2. LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA COMO PARTE DE NUESTRA POLÍTICA

España ha condicionado de forma frecuente su política exterior a la europea. Lo que da una idea de lealtad y de aprovechamiento de sinergias. España entiende que la utilización del marco europeo puede servir a los intereses nacionales. Se utiliza la UE para impulsar las relaciones con zonas de interés preferente de España tales como la ya señalada Iberoamérica o el Mediterráneo. Desde 1986 la dimensión europea de las relaciones exteriores de España ha sido el centro de su actividad y proyección internacional.

La contribución política de España en materia de actividad exterior de la UE ha sido la de “europeizar” nuestros intereses en las áreas tradicionales de influencia de España: se trata de convencer que nuestra integración no supone un abandono de nuestra cooperación y que, al contrario, seremos sus “valedores”, o el puente entre Iberoamérica y el mundo árabe-mediterráneo. España impulsó y fue la sede de la Conferencia para el Mediterráneo. Esta idea española de 1990 convenció, ciertamente después de varios años de grandes esfuerzos, a los restantes Estados miembros de la UE y finalmente se reunió en Barcelona en 1995 la Conferencia Euromediterránea, en la que participaron los entonces Quince Estados miembros de la UE y los Doce Estados ribereños de la cuenca mediterránea. A través de este Foro, gracias al tesón y paciencia de la diplomacia española en los

años noventa, se buscaba que la UE no limitara, como había hecho hasta 1995, sus relaciones con el Mediterráneo a la relación comercial clásica, sino que abordara sus relaciones de forma global y equilibrada. Pero a mediados del 2000 España se dejó envolver en las fraticidas maniobras de Francia y se vió durante la presidencia española del 2010 que la Conferencia Euro-Mediterránea se había ahogado por la certera política francesa de no hacer y no dejar hacer a la UE. Y la falta de determinación de nuestra diplomacia y de los responsables políticos de las relaciones exteriores de España en los últimos tiempos hizo el resto, dejando a la UE y a España sin capacidad de influencia en esta decisiva zona para España y Europa, como lo muestran los convulsos y esperanzadores acontecimientos de las “revoluciones” del Norte de África.

El problema que se crea al europeizar las relaciones exteriores es que si España no tiene capacidad de influencia en la PESC, si no se tiene en cuenta nuestro compromiso leal, y la política exterior y de seguridad europea toma derroteros antijurídicos (como en Kosovo) o simplemente queda abducida por la pasividad e inoperancia de la acción exterior de la propia UE desde hace un par de años (América Latina, Mediterráneo), también nuestras relaciones exteriores se resienten al habernos hecho tan interdependientes del eje institucional europeo. Internacionalmente nos hemos quedado reducidos a la nada.

IV. UN BUEN BALANCE PARA EUROPA

Creo que, a diferencia de algunas adhesiones anteriores y posteriores, España desde su ingreso en la UE ha desempeñado un papel muy positivo en la maduración de la idea europea. Hemos aportado europeidad y una identidad renovada de Europa. Nuestra historia y cultura le ha permitido a la UE recuperar una identidad más genuinamente europea logrando un mayor equilibrio entre el Norte y el Sur.

Nuestra actitud colectiva de confianza en la idea europea ha sido muy positiva para su fortalecimiento frente a actitudes desconfiadas de los nuevos socios del Este y Centro de Europa.

Como pocos pueblos europeos han hecho, hemos identificado el proyecto europeo con el proyecto nacional, hemos hecho de Europa nuestro propio proyecto nacional y tratado de conjurar con ello demonios internos. Pero ¿y si Europa nos falla?

España, los españoles, conseguimos dejar de ser periferia, tomamos conciencia de nuestra secular identidad europea y nos apropiamos de la idea como propia. Anhelábamos ser *los otros* desde al menos el siglo XVII, siglo en el que perdimos el contacto y la centralidad europea. La dictadura franquista nos hizo perder de nuevo el contacto con la nueva Europa que se organizaba tras 1945. Anhelábamos formar parte de la Unión para aportar y recibir, soñábamos compartir lo imposible, la lejana realidad europea. Como en la película *Los otros* de Alejandro Amenábar, de pronto, desde 1986, lo imposible e invisible para muchas generaciones de españoles, “los otros”, los europeos, resulta que somos nosotros.

