

Anuario Internacional CIDOB 2002 edición 2003

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 2002

Política exterior y de seguridad de España.
Charles Powell

Política exterior y de seguridad de España

Charles Powell,
investigador principal
del Real Instituto Elcano
de Estudios Internacionales
y Estratégicos

El año 2002 estuvo marcado por los esfuerzos del Gobierno de José María Aznar por lograr que España supere definitivamente su estatus de potencia regional de tipo medio, asegurándose un papel central en el concierto europeo e internacional. Esta ambición, latente desde 1996, fue ganando visibilidad tras las elecciones de 2000, hasta manifestarse abiertamente durante el año pasado. Así lo confirmó el comentario realizado por J. M^a Aznar en la reunión del G-8 celebrada en junio de 2002, a la que asistió en calidad de presidente semestral de la Unión Europea, en el sentido de que los allí reunidos debían acostumbrarse a la idea de ver a un español sentado a su mesa. Como observó Richard Gillespie en la anterior edición de este Anuario (Gillespie 2001), para que un país que no es una superpotencia pueda aspirar a alcanzar cierta preeminencia, debe demostrar interés por asuntos de alcance no sólo regional, sino global. Ahí es donde debe buscarse la explicación del activismo desplegado por J. M^a Aznar en respuesta al terrorismo internacional tras el 11 de septiembre, de su interés por involucrar a España en la operación *Libertad Duradera* en Afganistán, y de su beligerancia en relación con las armas de destrucción masiva en posesión de Irak. Estas posturas no reflejarían tanto el deseo de vincularse a Estados Unidos por los beneficios políticos o económicos que pudiera acarrear, como la voluntad de ejercer un protagonismo que permita a España superar definitivamente su relativa irrelevancia internacional. Esta audaz estrategia suscita sin duda numerosos interrogantes. El primero se refiere a la base económica sobre la cual se apoya: por su nivel de desarrollo España es todavía un “país de cohesión” y, cuando deje de serlo como resultado de la ampliación, su renta todavía se situará en torno a la media de la UE. ¿Es razonable albergar ambiciones de tal magnitud partiendo de esta base? El segundo surge en relación con la búsqueda de nuevas alianzas en el seno de la UE, asunto íntimamente ligado al de la “visión de Europa” que lleva implícita. Durante casi una década, España se integró a la sombra del eje franco-alemán, y cuando éste se debilitó, comenzó a explorar otras convergencias, como la que se produjo en Ioannina (1994) con el Reino Unido, todavía bajo la presidencia de Felipe González. Aunque el propio J. M^a Aznar niegue su existencia, a lo largo de 2002, el eje Madrid-Londres-Roma pareció cobrar cierta consistencia, si bien quizás obedeciera más a la necesidad de rebelarse contra los restos de la hegemonía franco-alemana que al deseo de cambiar el rumbo de la UE. Sea como fuere, los británicos son excesivamente periféricos, y los italianos demasiado inestables como para construir con ellos un eje alternativo duradero. Por último, está por ver que una Europa esencialmente intergubernamental, dominada por los estados grandes, permitiría a España defender mejor sus intereses nacionales que una Unión más supranacional (Powell, 2002).

La presidencia española de la UE: ¿más Europa o más España?

La presidencia de la UE ejercida por España durante el primer semestre de 2002 permitió constatar los esfuerzos realizados por el Gobierno para llevar a la práctica sus ambiciones, así

como las dificultades encontradas (Powell, 2003a). La presidencia desempeñó ciertas funciones de coordinación impuestas por la propia agenda comunitaria, tales como la puesta en circulación del euro, la ampliación de la UE y la puesta en marcha de la Convención Europea, pero también pudo impulsar ciertas políticas de interés prioritario para España como la Agenda de Lisboa, la lucha contra el terrorismo en un espacio de libertad, seguridad y justicia, y el fortalecimiento de las relaciones exteriores de la Unión. El hecho de que una presidencia española fuese responsable de la buena marcha de las negociaciones para la ampliación durante su tramo final y más delicado constituye un ejemplo especialmente refinado de ironía comunitaria. La ampliación al Este no había figurado inicialmente entre los objetivos de la política europea española, dado la amenaza que podía suponer para los fondos agrícolas, estructurales y de cohesión que venía percibiendo, así como para su peso político e influencia institucional. Sin embargo, con el tiempo, se constató que sería políticamente suicida oponerse abiertamente a un proyecto que contaba con el respaldo entusiasta de varios estados miembros de gran

“Aznar afirmó que la UE era y debía seguir siendo una unión de estados y apoyó una presidencia del Consejo europeo más permanente” peso, y muy especialmente de Alemania, así como de la mayoría de los estados de menor tamaño. La solución consistió en hacer de la necesidad virtud, subrayándose con frecuencia el elevado nivel de apoyo a la ampliación que parecía manifestar una opinión pública nacional aparentemente partidaria de que las jóvenes democracias de la Europa Central y Oriental pudiesen beneficiarse de las mismas ayudas comunitarias que tanto habían contribuido a la modernización socioeconómica de España¹. A pesar del afán del Gobierno español por demostrar a sus socios europeos la sinceridad de su apoyo a la ampliación, al iniciarse la presidencia pervivían en ciertas cancillerías algunas dudas sobre su capacidad para dirigir imparcialmente las negociaciones en curso y defender eficazmente el interés común de la UE. A ello contribuyó sin duda el recuerdo todavía reciente del conflicto que había enfrentado a J. M^a Aznar con Gerhard Schröder en abril de 2001, cuando el primero fracasó en su intento de supeditar las negociaciones para la ampliación al reconocimiento del “efecto estadístico” que privaría a España de buena parte de las ayudas que venía percibiendo si no se modificaban los criterios utilizados para determinar su distribución una vez producida la ampliación. De ahí que durante su presidencia el Gobierno español

se desviviera por congraciarse con los países candidatos, en algunos de los cuales no se tenía una imagen muy favorable de España, propósito que explica el gesto de invitarles a participar en un Consejo Europeo de Barcelona, por vez primera en la historia de la UE.

La tarea principal de la presidencia española en el ámbito de la ampliación consistió en procurar alcanzar posiciones comunes entre los quince estados miembros en los tres capítulos más complejos del acervo, como eran los relativos a la agricultura, la política regional, y las provisiones financieras y presupuestarias. Afortunadamente, en este terreno la presidencia compartía la responsabilidad de iniciativa con la Comisión, y el Gobierno español no dudó en hacer suya la propuesta de ésta, que cifró el coste de la ampliación para 2004-2006 en 28.000 millones de euros; esto representaba 14.600 millones de euros menos de lo inicialmente previsto en la Agenda 2000, que había dado por supuesto el ingreso de seis candidatos en 2002. Sin embargo, pronto se constató que el problema no radicaba en los costes de la ampliación, sino en el deseo de algunos contribuyentes netos de vincular las negociaciones a la reforma de la Política Agrícola Común (PAC), cuya revisión a medio plazo debía presentarse en julio de 2002. Lo que verdaderamente alarmaba a Alemania, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia era que los países de la ampliación pudiesen recibir ayudas directas nada más producirse su adhesión. La única forma de evitarlo sería mediante una reforma de la PAC que sin duda resultaría mucho más difícil una vez producida la ampliación, motivo por el cual se negaron a aceptar la propuesta de la Comisión sin antes recibir garantías sobre la futura evolución de la política agraria. En otras palabras, Schröder hizo lo mismo que tanto había criticado en J. M^a Aznar el año anterior, supeditando el avance de las negociaciones para la ampliación al desarrollo futuro de otras políticas comunitarias.

Confirmada la negativa de Alemania a reconsiderar su postura hasta después de las elecciones de septiembre, el Gobierno español se conformó con arrancar a sus socios la promesa de resolver el problema de las ayudas directas en el Consejo Europeo de Bruselas previsto para octubre de 2002. Ciertamente, ello no supuso un gran triunfo, pero al menos garantizó que nadie le haría responsable de una posible demora (o eventual fracaso) del proceso de ampliación. Además, desde una perspectiva a más largo plazo, lo realmente importante fue que el principal obstáculo a la ampliación lo planteara un frente anti PAC liderado por Alemania, y no un bloque procohesión encabezado por España (Torre-

blanca, 2002). El acuerdo finalmente alcanzado por Francia y Alemania sobre la financiación de la ampliación en el Consejo Europeo de Bruselas fue satisfactorio para los intereses españoles en la medida en que respetó las perspectivas financieras para 2000-2006 y garantizó la continuidad de la PAC, permitiendo incluso albergar la esperanza de que Andalucía, Extremadura y Galicia seguirían recibiendo fondos comunitarios hasta el año 2013. Sin embargo, el resurgimiento del eje franco-alemán reveló también la relativa soledad del Gobierno español, cuyos intereses en materia agrícola y de cohesión eran difícilmente conciliables con los del Reino Unido, proporcionando un anticipo de las dificultades que podría experimentar en una Unión de 25 o 27 miembros. De ahí, en parte, el notable apoyo mostrado por el Gobierno español a Recep Erdogan, líder de los islamistas moderados que ganaron las elecciones en noviembre, quien visitó Madrid en vísperas del Consejo Europeo de Copenhague que finalmente accedió a iniciar las negociaciones para la adhesión de Turquía en el año 2005. Además de para estrechar lazos con un aliado de indudable peso, el gesto sirvió para demostrar a Francia y Alemania que, con o sin él, España tenía derecho a defender una visión del futuro de Europa distinta de la suya.

A la presidencia española también le correspondió la tarea de supervisar la puesta en marcha de la Convención Europea, que inició sus trabajos el 28 de febrero de 2002. El Gobierno Aznar había hecho suyas las sugerencias del Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001, y compartía con sus socios europeos la necesidad de convocar una Convención que abriera un amplio debate sobre el futuro de la UE, cuyas reflexiones serían tenidas en cuenta por la Conferencia Intergubernamental (CIG), encargada de acometer la posterior reforma de los tratados. Sin embargo, el Ejecutivo desconfiaba de una Convención de este tipo, y se consolaba pensando que, con independencia del resultado de sus trabajos, los gobiernos nacionales tendrían la última palabra en la CIG posterior². El nombramiento de una eurodiputada como representante del Gobierno en este cónclave, aun siendo una persona de la máxima confianza de J. M^a Aznar, reflejó esta actitud. En suma, el Gobierno se vio atrapado en una cierta contradicción: por un lado, no podía dejar de apoyar los objetivos y trabajos de la Convención, fomentando así el acercamiento de las instituciones de la UE a los ciudadanos que tanto había reclamado el Partido Popular desde la oposición; por otro, su recelo hacia el método convencional y su resistencia inicial a reconocer que la CIG difícilmente podría

ignorar las conclusiones de la Convención inducía a cuestionar la sinceridad de dicho apoyo (Powell, 2003b). A pesar de su escaso entusiasmo inicial por contribuir al debate sobre la futura arquitectura institucional de la UE, las aportaciones realizadas por J. M^a Aznar tuvieron cierto impacto. Antes de finalizar 2001 ya se había mostrado contrario a un catálogo rígido de competencias que pudiese facilitar una renacionalización encubierta de ciertas políticas, sobre todo las de carácter redistributivo, así como a la constitucionalización del papel de las regiones. En una conferencia pronunciada en Oxford en mayo de 2002, Aznar afirmó que la UE era y debía seguir siendo una unión de estados y apoyó una presidencia del Consejo europeo más permanente. Según este modelo, el futuro presidente sería elegido de entre las filas de ex gobernantes europeos por un mandato de cinco años (o la mitad de ese plazo), y le asistiría un “equipo presidencial” en el que participarían representantes de cinco estados miembros, cuya composición reflejaría la heterogeneidad estatal de la UE, y que coordinarían las distintas formaciones del Consejo bajo la dirección global del presidente. Aunque insistiera que no estaba pensando en sí mismo ni en su amigo Tony Blair como candidatos a ocupar este puesto, dada su intención de abandonar la política nacional en 2004, algunos interpretaron su propuesta en clave personal. En el caso poco probable de que fuesen éstos sus planes, difícilmente obtendría el apoyo de algunos estados de menor tamaño, como los países del Benelux, que no recibieron la propuesta con agrado. Concluida la presidencia, en julio de 2002 J. M^a Aznar efectuó una amplia remodelación del Gobierno en la que Josep Piqué, ministro de Asuntos Exteriores desde 2000, fue sustituido por Ana Palacio, la primera mujer en ocupar este puesto en la historia de España, como resultado de lo cual desembarcaron en la cúpula del ministerio varios de los diplomáticos que hasta entonces habían trabajado en La Moncloa. Además el hecho que Palacio continuara representando al Gobierno en la Convención permitió al ministerio seguir más de cerca sus trabajos durante la segunda mitad del año, lo cual se tradujo en una contribución más activa a los mismos, sobre todo en el ámbito de Justicia e Interior, sin duda el que más interesaba a la nueva titular del departamento.

El aspecto del programa de la presidencia española que más claramente reflejó las prioridades domésticas del Gobierno fue sin duda el referido a la Agenda de Lisboa. Aunque la decisión de dedicarle el Consejo Europeo de la primavera, celebrado en Barcelona no correspondió a Madrid, sino a Bruselas, los asuntos elegidos para ser tratados resultan

muy reveladores. El desarrollo sostenible, por ejemplo, no figuró entre las prioridades españolas, pero sí la energía y el transporte, que ocupaban un lugar secundario en la Agenda de Lisboa. A título más general, el deseo de abanderar las reformas estructurales apuntadas en dicho programa ponen de relieve algunas de las contradicciones inherentes a la política europea del Ejecutivo. Por un lado, esta postura era plenamente coherente con la tradicional preocupación española por el desarrollo del mercado interno. Además, dicha apuesta por la modernización y liberalización de la economía de la UE parecía lógica viniendo de un Estado miembro que había hecho un uso especialmente eficaz de “Europa” como acicate (y pretexto) para la realización de profundas reformas estructurales en el pasado. Sin embargo, resultaba un tanto paradójico que un país con uno de los niveles de gasto en I+D más bajos de la UE, por ejemplo, pretendiese liderar una estrategia que aspiraba a preparar a Europa para los retos de la sociedad de la información. Algo similar podría afirmarse de la firmeza con la que el Ejecutivo procuró defender la vigencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el objetivo del equilibrio presupuestario para 2004 frente a la creciente

“El Ejecutivo quiso aprovechar la presidencia española para situar la lucha contra el terrorismo en un lugar prioritario de la agenda europea”

laxitud de gobiernos como los de Francia o Alemania, postura que ignoraba el dato no insignificante de que España no habría podido plantearse siquiera el “déficit cero” sin las generosas ayudas estructurales y de cohesión que éstos y otros países financiaban. En suma, la apuesta del Gobierno por la Agenda de Lisboa quizás reflejara más el deseo de contrarrestar la imagen de España como “país de cohesión” que su verdadera capacidad para liderar con el ejemplo (Ludlow, 2002a).

Sea como fuere, el Gobierno sólo alcanzó parte de sus objetivos. Antes de llegar a Barcelona, el presidente de la Comisión, Romano Prodi, había propuesto la apertura del mercado eléctrico para grandes clientes en 2003, el del gas para ese mismo sector en 2004, y la liberalización total de ambos, incluso para clientes particulares, en 2005. A pesar de la presión ejercida por la Comisión y la *troika* liberalizadora formada por J. M^a Aznar, Tony Blair y Silvio Berlusconi, Francia sólo aceptó que los consumidores no domésticos podrían escoger libremente su proveedor de gas y electricidad a partir de 2004, logrando asimismo que se pospusiera la decisión sobre los consumidores particulares hasta 2003. Además, gracias al apoyo de Alemania, Lio-

nel Jospin obtuvo la promesa de que la UE adoptaría una directiva marco para consolidar y especificar los principios de los servicios económicos de interés general, de forma que la apertura de los mercados tuviera en cuenta la importancia de unos servicios públicos de calidad. Como no tardaría en denunciar J. M^a Aznar, abandonando la tradicional neutralidad de la presidencia, a la hora de frenar el ímpetu de la *troika* liberal el eje franco-alemán había actuado también como frente socialdemócrata.

El Ejecutivo también quiso aprovechar la presidencia española para situar la lucha contra el terrorismo en un lugar prioritario de la agenda europea. Si bien desde Tampere (1999) el ámbito de Justicia e Interior venía recibiendo una atención especial por parte de todas las presidencias, lo llamativo es que en el programa del Ejecutivo español aparecía en primer lugar. Ello refleja el afán del Gobierno por aprovechar el clima de opinión creado por el 11 de septiembre para impulsar varias de las reformas planteadas en el seno de la UE para potenciar su lucha antiterrorista particular, varias de las cuales se habían visto frenadas por las reticencias de algunos estados miembros. Por ello supuso un éxito notable la aprobación de una decisión marco sobre el terrorismo que aproximaba la definición de los delitos y las penas, y otra sobre la Orden Europea de Detención y Entrega (la *euroorden*) que sustituyó al anterior sistema de extradición y que siete estados miembros acordaron aplicar a partir de enero de 2003, un año antes de lo previsto. Entre ellos se encontraban Bélgica y Portugal, con los cuales España había tenido serios conflictos en el pasado ante la imposibilidad de extraditar a conocidos terroristas. Por último, también se alcanzó un acuerdo sobre la aplicación de medidas de cooperación judicial y policial a los componentes de la lista de elementos y organizaciones terroristas de la UE, que fue ampliada teniendo en cuenta las peculiaridades de la banda terrorista ETA. Dado el protagonismo inicialmente otorgado a la lucha antiterrorista por la presidencia española, la decisión adoptada en mayo por el Gobierno de centrar el Consejo Europeo de Sevilla en dos aspectos muy concretos de la agenda de Justicia e Interior –el asilo y la inmigración– causó cierta sorpresa. Si bien el programa de la presidencia afirmaba que “España pondrá especial interés en hacer avanzar las cuestiones en las que ha habido menores progresos para la creación de una política común en materia de asilo e inmigración”, es evidente que estos asuntos jamás habrían protagonizado el Consejo Europeo de junio de no haber sido por los inesperados acontecimientos políticos vividos durante los meses anteriores.

Más concretamente, tras los espectaculares resultados cosechados por Pim Fortuyn en Holanda y el ultraderechista Jean Marie Le Pen en la primera vuelta de las elecciones presidenciales francesas celebradas en abril, en Europa se propagó el temor a que los retos de la inmigración pudiesen provocar una reacción populista y xenófoba de consecuencias imprevisibles. Ello dio lugar a un cambio radical de agenda, que se justificó con el argumento de que la indiferencia de la UE habría indignado a una opinión pública europea muy sensibilizada.

En Sevilla la presidencia planteó la necesidad de que la UE elaborara un plan global contra la inmigración ilegal, que incluyese la negociación de acuerdos de readmisión con terceros países, la gestión de la repatriación de inmigrantes ilegales, y la gestión integrada de las fronteras europeas. Estos asuntos se venían estudiando desde mucho antes de la presidencia española, pero algunos estados miembros habían bloqueado los esfuerzos de los estados más ambiciosos y de la Comisión por sacarlos adelante. España, Italia, Francia y Bélgica eran partidarias de la creación de una policía europea de fronteras, pero para estados como Suecia y Finlandia éste debía ser el punto de llegada de la cooperación policial, y no el de partida. Sin embargo, el asunto que más atención periodística suscitó fue la pretensión de condicionar la ayuda al desarrollo dispensada a los países emisores a su plena colaboración en la lucha contra la emigración ilegal. Antes incluso del Consejo Europeo, la presidencia había tomado buena nota de las objeciones de Suecia, Luxemburgo y Francia, abandonando la idea de ejercer sanciones contra aquellos países cuya colaboración no resultara satisfactoria. A pesar de los esfuerzos de Silvio Berlusconi y Tony Blair por replantear la cuestión en Sevilla, la oposición de un Chirac fortalecido por su muy reciente reelección como presidente de Francia y temeroso de la reacción adversa de los países del Magreb resultó decisiva, en vista de lo cual la posibilidad de aplicar sanciones quedó como un último recurso, que además requeriría la voluntad unánime de los estados miembros. En suma, aunque el deseo del Gobierno de aprovechar la presidencia para impulsar la lucha contra la inmigración ilegal desde la UE era legítimo y contaba además con el apoyo de buena parte de la opinión pública española, la táctica adoptada por J. M^a Aznar en compañía de algunos de sus aliados europeos resultó un tanto contraproducente, y el argumento de que se pretendía garantizar así una mejor integración de los inmigrantes legales, poco convincente (Ludlow, 2002b).

¿Más España en el mundo?: la relación transatlántica, América Latina y el Mediterráneo

La imposibilidad de hacer progresar por igual la influencia de España en todos los ámbitos geográficos en los cuales deseaba desarrollar un cierto protagonismo es quizás la conclusión más importante que pueda extraerse de los esfuerzos realizados por la presidencia para llevar a la práctica su lema de “más Europa en el mundo”. Tradicionalmente, los gobiernos españoles siempre fueron partidarios de que la UE pudiese convertirse en un actor mundial de primer orden, ambición que obedecía fundamentalmente al deseo de utilizar a “Europa” como instrumento para la superación de décadas de ostracismo e insignificancia internacionales. Por ello mismo, buena parte de la agenda exterior de la presidencia española en 2002 se diseñó para relanzar algunas políticas que se habían dejado languidecer desde la de 1995, principalmente el llamado Proceso de Barcelona y las relaciones con América Latina, dimensiones de la acción exterior de la UE de interés prioritario para España. Sin embargo, el Gobierno también mostró un interés inusitado por reforzar las relaciones con Estados Unidos, objetivo que en algún caso pareció estar reñido con las políticas euromediterránea y latinoamericana antes mencionadas. Los deseos del Gobierno Aznar de estrechar aún más sus lazos con Washington y ser percibido como un interlocutor privilegiado se habían manifestado nada más llegar a la presidencia George W. Bush; pero los ataques del 11 de septiembre ofrecieron una oportunidad única para demostrar a Washington que, a diferencia de otros socios europeos, la solidaridad de Madrid era tan inequívoca como entusiasta. De ahí también la rapidez con la que se firmó en abril de 2002 el protocolo de enmienda al Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988, que fue ratificado en septiembre por las Cortes con el apoyo del PSOE, a pesar de las dudas suscitadas por el permiso otorgado a los servicios norteamericanos de investigación criminal militar para actuar en suelo español. El acuerdo vino a garantizar la utilización de las bases de Rota y Morón por EEUU al menos hasta 2010, e incorporó una declaración de principios sobre cooperación industrial en Defensa que supuestamente equiparaba la relación de Madrid con Washington a la que disfrutaban países como el Reino Unido o Canadá. Al mes siguiente, una larga conversación a solas en Camp David ratificaba la buena relación personal nacida entre Bush y J. M^a Aznar el año anterior.

Esta preocupación del Gobierno por fortalecer sus relaciones con EEUU también se reflejó en el

programa oficial de la presidencia española, redactado bajo el impacto de los ataques terroristas del 11 de septiembre, según el cual era necesario recordar a las jóvenes generaciones “que esta Europa próspera y en paz que conocemos existe, entre otras razones, por la visión generosa y solidaria que muchos norteamericanos tuvieron cuando, no hace tanto, Europa no existía más que como campo de batalla y luego como un continente arruinado”. Como sugieren estas líneas, que reflejan una visión de la posguerra europea poco frecuente en España, el Gobierno pretendió aprovechar el sentimiento de solidaridad inicialmente suscitado en Europa por los ataques terroristas para impulsar el diálogo UE-EEUU iniciado en 1990 y reforzado bajo la presidencia española de 1995 con la aprobación de la Nueva Agenda Transatlántica y del Plan de Acción Conjunto. Sin embargo, las discrepancias existentes en relación con asuntos como la creación del Tribunal Penal Internacional y la ratificación del Protocolo de Kyoto, que no hicieron sino agravar el malestar suscitado en algunas capitales europeas por la intervención norteamericana en Afganistán, proyectaron su larga sombra sobre la cumbre UE-EEUU celebrada en Washington en mayo de 2002. Atendiendo a la importancia que tanto EEUU como España otorgaban a la lucha antiterrorista, en la cumbre se acordó iniciar negociaciones para la adopción de un acuerdo sobre extradición y cooperación judicial, que sería el primero de este tipo adoptado por la UE con un tercer país. Sin embargo, nada se dijo sobre el obstáculo que para ello suponía la persistencia de la pena de muerte en 38 estados norteamericanos. En lo que a las relaciones comerciales se refiere, la cumbre no dio respuesta a la crisis desatada por la Administración Bush al restringir las importaciones de acero a su país, una decisión que podría afectar a la mitad de las exportaciones de la UE a EEUU en este sector. Y como si de una provocación se tratara, el mismo día del inicio de la reunión, se aprobó también el *Farm Security and Rural Investment Act*, que supuso un aumento del 70% de los subsidios a la agricultura norteamericana. En vista de todo ello, la cumbre hubo de conformarse con la definición de una “Agenda Económica Positiva” para mantener vivo un diálogo comercial bilateral.

En la medida de sus posibilidades, la diplomacia española procuró utilizar la presidencia de la UE para contrarrestar los impulsos unilateralistas de la

Administración Bush, sobre todo en relación con el conflicto de Oriente Medio. En este terreno se logró una cierta aproximación a un consenso mínimo sobre asuntos como la futura existencia de dos estados (uno palestino y otro israelí), la condena de la violencia y la necesidad de una conferencia de paz, pero se mantuvieron vigentes las tradicionales discrepancias sobre el método a seguir, que no hicieron sino alimentar las divergencias existentes en el seno de la propia UE. La diplomacia española apoyó con brío el plan de paz presentado por Arabia Saudí e impulsó la creación del llamado Cuarteto (formado por EEUU, Rusia, la ONU y la propia UE), que sirvió al menos para sensibilizar a Washington de la necesidad de involucrarse activamente en la búsqueda de una salida negociada al conflicto, si bien la esperanza de una beneficiosa multilateralización del mismo se desvanecería poco después. España también contribuyó al levantamiento del sitio de la Basílica de la Natividad, acogiendo a tres de los trece palestinos cuyo extrañamiento hizo posible el acuerdo. No obstante, en opinión de algunos gobiernos europeos, el interés del Ejecutivo español por convertirse en un socio privilegiado de la Administración norteamericana mermó su capacidad de mediación en este conflicto³.

Sea como fuere, tras el verano el Gobierno fue abandonando la cautela con la que había recibido inicialmente el ya famoso discurso del “eje del mal” y la posibilidad de un *ataque preventivo* contra Irak. En el transcurso de su primera visita oficial a Washington en agosto, la flamante ministra de Asuntos Exteriores todavía pudo descartar una intervención militar estadounidense contra Irak, mostrándose partidaria de agotar la vía diplomática preconizada por la UE. Sin embargo, a principios de septiembre, criticó duramente la postura de Schroeder de no apoyar una intervención armada aunque contara con el visto bueno de Naciones Unidas, y a los pocos días J. M^a Aznar aprovechó el primer aniversario del 11-S para apoyar un eventual ataque norteamericano aunque no lo tuviese. En un acto sin precedentes conocidos, en octubre presentó la dimisión el encargado de negocios español en Bagdad alegando diferencias irreconciliables con la postura del Gobierno, y a finales de mes se celebraron las primeras manifestaciones en contra de una posible guerra, fruto de un sentimiento de rechazo a la misma que se propagó con rapidez. Lejos de apaciguar los ánimos, la decisión de Saddam Hussein de permitir el regreso de los inspectores y la aprobación de la resolución 1.441 por el Consejo de Seguridad en noviembre fue atribuida por J. M^a Aznar a la presión ejercida por EEUU y sus aliados

“El Gobierno también mostró un interés inusitado por reforzar las relaciones con Estados Unidos”

más próximos, opinión que no fue compartida ni por el PSOE ni por el resto de la oposición, abriéndose una fractura política sin precedentes en el ámbito de la política exterior española, si exceptuamos la ocasionada por el ingreso de España en la OTAN a principios de los ochenta. Resulta interesante constatar que la empatía del Gobierno español por el de Washington no fue obstáculo para que en noviembre se produjera la visita a Madrid del presidente de la República Islámica de Irán, Mohamed Khatami, en devolución de la realizada por J. M^a Aznar a Teherán dos años antes. Además de fortalecer unas relaciones bilaterales muy escasas y subrayar la autonomía del Ejecutivo, la presencia de Khatami sirvió también para demostrar a los norteamericanos -en un momento especialmente delicado- que la diplomacia española mantenía una relación fluida con actores internacionales de indudable peso con los que ellos apenas tenían contacto.

El creciente interés del Ejecutivo por desarrollar una relación privilegiada con EEUU tampoco pareció afectar su deseo de contribuir al desarrollo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSO) de la UE. En este ámbito el objetivo principal de la presidencia española consistió en garantizar que los instrumentos militares y civiles de la PECSO estuviesen plenamente operativos a comienzos del 2003, para lo cual se celebró el primer ejercicio de gestión de crisis jamás realizado por la UE, avanzándose también en la elaboración del plan de acción de capacidades europeas. La presidencia impulsó asimismo el futuro relevo de la Fuerza Policial de la ONU desplegada en Bosnia-Herzegovina por la primera Misión de Policía de la UE, previsto inicialmente para enero de 2003. La UE también hubiese querido que el Euroejército releva a la misión militar de la OTAN en Macedonia, pero la presidencia no pudo desbloquear el contencioso greco-turco que venía impidiendo un acuerdo permanente de cooperación entre ambas instituciones. Por último, el Gobierno mostró un especial interés por incluir la lucha contra el terrorismo entre los objetivos de la PECSO y dotarla de los instrumentos necesarios, objetivo que quedó razonablemente plasmado en las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla y que se planteó posteriormente en los debates de la Convención.

Como era de esperar, las relaciones de la UE con América Latina constituyeron una de las grandes prioridades de la presidencia española en el ámbito de la acción exterior. Sin embargo, el contexto en el que se celebró la II Cumbre UE-América Latina y Caribe en mayo no fue el más propicio, debido a la crisis argentina, a la incertidumbre provocada por el

posible triunfo electoral de Luiz Inacio Lula da Silva en Brasil, y al deterioro de la situación política venezolana (la actuación del embajador español en Caracas, que se apresuró a reunirse con el empresario Pedro Carmona tras la intentona golpista de abril, había irritado profundamente al presidente Hugo Chávez). Fiel a su máxima prioridad exterior, la presidencia mostró un interés especial por incorporar la lucha antiterrorista en el nuevo “Compromiso de Madrid”, y la inclusión de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en la lista de organizaciones terroristas de la UE, tal como pretendía Colombia, supuso un éxito personal de J. M^a Aznar. La presidencia también se apuntó el tanto que supuso la firma del Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile, el acuerdo de libre comercio de “cuarta generación” más avanzado de los aprobados hasta la fecha, que servirá de modelo para la ampliación del vigente acuerdo de asociación con México en 2004. A pesar de estos logros, durante la cumbre se puso de manifiesto el malestar creciente de algunos dirigentes latinoamericanos por el impacto negativo de la PAC sobre sus economías, factor que no facilitó las negociaciones en curso con MERCOSUR (Mercado Común del Sur), iniciadas en 1999 con vistas a la creación de una zona de libre comercio. Ello también incidió negativamente sobre las relaciones de la UE con la Comunidad Andina de Naciones y Centroamérica, y en ambos casos se decidió posponer las negociaciones para alcanzar sendos acuerdos de libre comercio hasta después de finalizar de la Ronda de Doha en 2004. El rechazo provocado por la PAC en América Latina volvería a manifestarse durante la XII Cumbre Iberoamericana celebrada en la República Dominicana en noviembre de 2002, que estuvo dominada en buena medida por los problemas derivados de los flujos migratorios hacia la Península. La reunión no hizo sino confirmar la escasa operatividad de las cumbres iberoamericanas, diagnóstico plenamente compartido por el Gobierno español, que acordó replantearse su funcionamiento.

En suma, si bien la presidencia española permitió reforzar las relaciones entre la UE y América Latina en el ámbito político y de la cooperación, no puede afirmarse lo mismo respecto a la dimensión económico-comercial, sin duda la que más interesaba a los gobiernos latinoamericanos dadas las dificultades por las que atravesaban. Más aún, siendo España el segundo país más beneficiado por la PAC después de Francia, su credibilidad como defensora de los intereses latinoamericanos en una coyuntura marcada por el debate sobre el proteccionismo y las subvenciones agrícolas quedó en entredicho⁴. Así

pues, los escasos resultados cosechados alimentaron las dudas ya existentes sobre la capacidad de España para convencer a sus socios europeos de la importancia de la región para la UE, sobre todo en un contexto dominado por la ampliación al Este. Posiblemente contribuyera a ello también el evidente afán del Gobierno español por no contrariar a la Administración norteamericana, así como la escasa capacidad de maniobra e iniciativa mostrada en relación con las crisis argentina y venezolana.

El deseo de emular a la presidencia de 1995 fue especialmente evidente en los esfuerzos del Gobierno Aznar por reafirmar la vigencia del Proceso de Barcelona, que había languidecido en los últimos años. Lejos de reducirse las desigualdades entre ambas riberas del Mediterráneo, los desequilibrios de renta y bienestar no habían hecho sino aumentar, poniendo en peligro el objetivo de crear una zona de libre comercio para el 2010. Respecto a la estabilidad de la zona, el conflicto de Oriente Medio había alcanzado una intensidad tal que hizo temer incluso por la celebración de la V Conferencia Euromediterránea, que finalmente pudo reunirse en

Valencia en abril de 2002 con la participación de todos los ministros de Asuntos Exteriores invitados, salvo los de Libia y Siria, que habían

“Desde una perspectiva bilateral, el año 2002 estuvo marcado sobre todo por el deterioro de las relaciones con Marruecos y la crisis de Perejil”

exigido la exclusión de Israel. Dado que el inicio de la presidencia coincidió además con un nuevo deterioro de la situación en Oriente Medio, en este terreno los esfuerzos del Gobierno se centraron en evitar que ello contaminase irremisiblemente al diálogo euromediterráneo. En vista del contexto político poco propicio en el que se celebró la Conferencia, la presidencia española centró sus esfuerzos en objetivos esencialmente económicos, como la creación de un Banco de Desarrollo Euromediterráneo, propuesta que fue defendida con el argumento de que, si la UE había reaccionado a la caída del muro de Berlín con la creación del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el 11 de septiembre justificaba la creación de una nueva institución que reflejase la apuesta europea por el Sur. Sin embargo, la oposición de Alemania y el Reino Unido a la creación de nuevas instituciones frustró esta iniciativa, debiendo conformarse el Gobierno español con la creación de un fondo de inversión euromediterráneo reforzado, administrado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Las otras grandes prioridades españolas fueron la inclusión de la lucha antiterrorista en la cooperación en el ámbito de Justicia e Interior, y la

creación de una fundación euromediterránea para impulsar el diálogo entre culturas y civilizaciones. En una perspectiva temporal más ambiciosa, el éxito más notable de la Conferencia fue la aprobación de un nuevo Plan de Acción, el primer documento conjunto firmado desde 1995, que podría suponer una cierta reactivación del Proceso de Barcelona. Algunos autores (Gillespie y Youngs, 2000) han sostenido que, desde la llegada del Partido Popular al Gobierno en 1996, se ha podido constatar una cierta pérdida de importancia del Mediterráneo en la política exterior española como resultado de la mayor atención prestada a otras áreas geográficas. La acción desplegada por la presidencia pretendió corregir esta percepción y evitar que el Mediterráneo quedase relegado en la agenda exterior de la UE como resultado de las sucesivas ampliaciones hacia el Norte y el Este del continente, sin lograrlo plenamente.

Marruecos y la crisis de Perejil

Desde una perspectiva bilateral, el año 2002 estuvo marcado sobre todo por el deterioro de las relaciones con Marruecos y la crisis de Perejil. Las dificultades habían comenzado un año antes, como resultado de los problemas surgidos en las negociaciones del acuerdo pesquero entre la UE y Marruecos, que se cerraron en abril de 2001 sin alcanzar un acuerdo. En mayo J. M^a Aznar advirtió a Rabat que su postura tendría consecuencias graves para sus relaciones con España y con la UE, advertencia que Marruecos interpretó como una amenaza, y en el verano el Gobierno hizo pública su irritación por la escasa cooperación de Marruecos en el control de la creciente inmigración ilegal a través del Estrecho. A pesar de todo ello, la decisión de Mohamed VI de retirar a su embajador en octubre fue considerada totalmente desproporcionada en Madrid. Las propias autoridades marroquíes reconocerían posteriormente que habían querido expresar así su malestar por el hecho de que España hubiese bloqueado en octubre una iniciativa de París para que la UE hiciese suyo el plan del enviado especial de Naciones Unidas, James Baker, para el Sáhara Occidental. El plan, que ya había sido rechazado por el Polisario, pretendía incorporar este territorio a Marruecos y otorgarle un cierto grado de autonomía, renunciando así al objetivo tradicional de celebrar un referéndum sobre la autodeterminación del mismo. Dado que el proyecto de Baker contaba con el apoyo de Washington y de muchos estados europeos, y que incluso el PSOE había animado al Polisario a considerarlo, la actitud del Gobierno Aznar no se explica sino en función de su deseo de reservarse una baza

contundente con la que obtener contrapartidas sustanciales en la lucha contra el tráfico ilícito de personas y drogas, y posiblemente, algunas concesiones energéticas. Ello dio lugar a una situación un tanto paradójica, en la que un Gobierno del Partido Popular se mantenía fiel a la ortodoxia defendida antaño por el PSOE, mientras que el secretario general de dicha formación aprovechaba una reunión de la internacional socialista en diciembre de 2001 para entrevistarse con el rey y el primer ministro. El hecho de que este último reconociera haberle recibido para subrayar que sus diferencias eran con el Gobierno español, y no con su pueblo, no justifica en ningún caso el bochornoso incidente a que dio pie una visita privada de Felipe González a Marruecos en febrero de 2002, que fue utilizada por el Ejecutivo para acusarle falsamente de haber celebrado reuniones secretas con las más altas autoridades del país.

Durante los primeros meses del 2002, las señales emitidas por ambos gobiernos no hicieron sino enconar aún más la situación. En febrero, Mohamed Benaissa se refirió a Ceuta y Melilla como ciudades marroquíes ocupadas por España, suscitando una vez más el paralelismo con Gibraltar. Por su parte, en abril, J. M^a Aznar explicó personalmente al presidente Bush que España no podía aceptar el plan Baker sin celebrarse antes un referéndum, suscitando la ira de la prensa de Rabat. A pesar de esta escalada verbal, nada hacía presagiar la crisis desatada el 11 de julio, tras la ocupación del islote de Perejil, próximo a Ceuta, por una decena de gendarmes marroquíes, que procedieron a izar la bandera de su país. Aunque España recibió vivas muestras de solidaridad por parte del secretario general de la OTAN, de la presidencia danesa de la UE y del presidente de la Comisión, el Gobierno Aznar pudo constatar que Francia era reacia a contemplar siquiera la posible suspensión del Acuerdo de Asociación con Marruecos, ante lo cual concluyó que la presión diplomática sería insuficiente para producir un retorno al statu quo. En vista de ello, el Gobierno llamó a consultas a su embajador en Rabat, y en la madrugada del 17 de julio los ocupantes del peñón fueron desalojados por una fuerza aerotransportada española sin producirse una sola baja. La contundente respuesta del Gobierno, que tomó por sorpresa tanto al Ejecutivo marroquí como a la comunidad internacional, fue muy bien recibida por la opinión pública española, pero la satisfacción inicial se enfrió tras conocerse la fórmula diplomática con el que se zanjó el episodio. España hubiese preferido la mediación de la UE, pero la postura de Francia y la preferencia de Rabat

por acudir a EEUU hicieron de Colin Powell el verdadero muñidor del acuerdo alcanzado para restablecer la situación existente antes del 11 de julio. Si bien éste era plenamente satisfactorio para España en la medida en que no se pronunciaba sobre sus títulos de soberanía sobre Perejil, el protagonismo de Washington suscitó dudas sobre el verdadero peso de España en la OTAN y la UE, fomentando cierta sensación de soledad.

Aunque la ministra Palacio no dudó en acudir a Rabat el 22 de julio de 2002 para formalizar el acuerdo, pocos días después Mohamed VI aprovechaba el tercer aniversario de su proclamación como rey para exigir una vez más la devolución de Ceuta, Melilla y las islas vecinas. Por si fuera poco, a la vuelta del verano, Rabat canceló inesperadamente una visita de Benaissa a Madrid con el pretexto de que un helicóptero español había aterrizado en Perejil, decisión que fue atribuida a la proximidad de las elecciones legislativas del 27 de septiembre. La firma en Madrid de un nuevo Tratado de Amistad, Cooperación y Buena Vecindad con el presidente Abdelaziz Bouteflika de Argelia el 8 de octubre, que se había empezado a gestar en 2000, mucho antes de que estallara el conflicto con Marruecos, también fue presentada como una provocación por el Gobierno de Rabat, dolido sin duda por la comparación poco favorable que hicieron las autoridades españolas en el ámbito de la lucha contra el narcotráfico y la emigración ilegal. No obstante, la reunión finalmente celebrada por Palacio y Benaissa el 11 de diciembre permitió sentar las bases de una futura precomposición de tan maltrechas relaciones y anunciar un regreso del embajador de Marruecos, el cual se verificaría finalmente en febrero de 2003 tras quince meses de ausencia. También contribuyó a restañar las heridas el ofrecimiento realizado por Mohamed VI a finales de año de abrir los caladeros marroquíes a los pesqueros gallegos más afectados por el desastre del Prestige. El escalón económico entre España y Marruecos (que comparten fronteras terrestres en Ceuta y Melilla) es uno de los más pronunciados que existen en el mundo entre países vecinos: en 2002 el PIB per cápita español era casi trece veces superior al marroquí, o cinco veces mayor en términos de paridad de poder de compra, y la brecha seguía creciendo (Moré, 2002). En vista de ello, resulta no poco sorprendente que Rabat estuviese dispuesto a dar alas a un enfrentamiento que le hizo perder el 40% de la ayuda al desarrollo española durante 2002, a la vez que ponía en peligro las inversiones directas y el turismo de origen español. Por su parte, Madrid no supo paliar una crisis que seguramente agravó el

problema de la inmigración ilegal, y que restó credibilidad a su apoyo al Proceso de Barcelona, la principal estrategia colectiva elaborada por la UE en respuesta a los retos provenientes del Sur. Afortunadamente, a finales de 2002 pareció imponerse en ambas capitales la constatación de que el coste de una transacción sería, en todo caso, menor que el de un desencuentro indefinidamente prolongado.

Gibraltar y el acuerdo que no fue

2002 fue también el año del acuerdo fallido sobre Gibraltar. Tras muchos años de desesperanza, a lo largo de la segunda mitad del año anterior había tomado cuerpo la sensación de que el contenido podría resolverse finalmente mediante una negociación bilateral al más alto nivel, generándose un optimismo desconocido desde la firma del acuerdo de Bruselas en 1984. En la reunión celebrada el 20 de noviembre de 2001 entre J. M^a Aznar y Tony Blair se habló expresamente de la posibilidad de alcanzar un acuerdo global antes de finalizar el verano siguiente, que podría contemplar todos los aspectos en litigio, incluido el de la soberanía. Sin embargo, las negociaciones iniciadas de forma tan esperanzadora no tardaron en chocar con resistencias propias y ajenas, naufragando definitivamente a finales de 2002. El relanzamiento de las conversaciones tuvo su origen directo en los cambios políticos ocurridos en el Reino Unido, aunque también se hizo notar la presión ejercida por España sobre Gibraltar en el ámbito de la UE. Tras su reelección en junio de 2001, Tony Blair pensó que si un Gobierno laborista que gozaba de una cómoda mayoría parlamentaria (que contaba además con el comodín de su excelente relación personal con J. M^a Aznar) no era capaz de encontrar una solución al conflicto, ningún Ejecutivo británico podría hacerlo. Por otro lado, a diferencia de sus adversarios conservadores, el primer ministro veía en Gibraltar una reliquia que no sólo fomentaba una nostalgia imperial incompatible con su programa modernizador, sino que constituía además un obstáculo para el desarrollo de ciertas políticas clave de la UE, como la del “cielo único europeo”. De ahí que Londres accediera en septiembre de 2001 a la petición española de excluir a Gibraltar del ámbito de aplicación de esta política, a lo que Madrid correspondió con la concesión de 70.000 nuevos números telefónicos para la colonia. Tras varias rondas de conversaciones en

la primavera de 2002 se abrió paso la idea de un acuerdo basado en la cosoberanía, fórmula similar a la que habían compartido España y Francia en Andorra antes de que accediera a la independencia. El acuerdo hubiese permitido que ondearan ambas banderas en el territorio sin modificar sustancialmente sus instituciones y forma de vida, y las poblaciones a ambos lados de la verja habrían podido desarrollar una relación más estrecha tras la desaparición de ésta. Además, los gibraltareños habrían podido beneficiarse de su plena incorporación a la UE, pudiendo optar también a la nacionalidad española. Aunque una de las novedades de la postura británica fue precisamente su negativa inicial a condicionar un eventual acuerdo al visto bueno de las autoridades gibraltareñas, ambas partes hicieron lo posible por convencer a los gibraltareños de las bondades de su propuesta, utilizando como aliciente la promesa de generosas inversiones comunitarias condicionadas al logro de un acuerdo. A pesar de ello, el ministro principal de la colonia, Peter Caruana, se negó en todo momento a participar en las negociaciones bajo la fórmula “dos banderas, tres voces”, prefiriendo manifestar su rechazo a la cosoberanía en manifestaciones multitudinarias y manifiestos publicados a toda página en la prensa británica. Mientras el *lobby* gibraltareño se empleaba a fondo en Londres, en Madrid se reconocía que los fondos reservados del ministerio de Asuntos Exteriores, disponibles en relación con Gibraltar, alcanzaban la modesta suma de 30.000 de euros anuales.

Como era de temer, la proximidad de un posible acuerdo hizo aflorar las dudas existentes al respecto en el propio Gabinete de Tony Blair. En mayo, el ministro de Defensa británico advirtió públicamente a su colega de Asuntos Exteriores, Jack Straw, que la cosoberanía representaba una amenaza para los intereses geoestratégicos de su país, obligando a los portavoces gubernamentales a reconocer que dicha fórmula no afectaría a la base militar, que permanecería bajo control exclusivo de Londres aunque España pudiese utilizarla en pie de igualdad con otros socios de la OTAN. Por su parte, el Gobierno español hizo saber que la fórmula contemplada debía entenderse como una situación transitoria hacia la definitiva recuperación de la soberanía, objetivo que consideraba irrenunciable, con independencia de la posible duración del acuerdo alcanzado. Habiendo comprobado personalmente el rechazo que suscitaban estas negociaciones en Gibraltar en el transcurso de una accidentada visita oficial, Straw resumió el Estado de las mismas en una intervención parlamentaria el 12 de julio de 2002. Tras un año de contactos, el Gobierno britá-

“A lo largo de 2002 el Gobierno Aznar dio muestras reiteradas de querer convertir a su país en un actor central del concierto internacional”

nico todavía creía posible alcanzar un “acuerdo permanente” con España sobre la cosoberanía que diera lugar a una declaración conjunta. Posteriormente, ambas partes negociarían un amplio paquete de medidas, incluido un proyecto de Tratado basado en la misma, que el Reino Unido no ratificaría en ningún caso sin antes someterlo a referéndum en Gibraltar. Con su rapidez de reflejos habitual, Caruana anunciaba, pocos días después, la convocatoria de un referéndum sobre la propuesta de cosoberanía, que fue contundentemente rechazada el 7 de noviembre por 18.176 de los 20.657 habitantes del territorio con derecho a voto, con tan sólo 187 votos a favor. A pesar de no ser vinculante, la consulta alcanzó plenamente su propósito de torpedear la estrategia del Gobierno Blair, que finalmente tiró la toalla. En principio, un acuerdo de cosoberanía sobre Gibraltar habría representado un éxito sin precedentes para el Gobierno Aznar y para la política exterior española. Sin embargo, es posible que también hubiese tenido consecuencias indeseadas al otro lado del Estrecho. A lo largo del año había adquirido una inusitada vigencia (y no sólo en Rabat) la vieja tesis del rey Hassán II según la cual a cada avance que se produjera entre Londres y Madrid sobre Gibraltar debería corresponderle otro similar entre España y Marruecos sobre Ceuta y Melilla. Teniendo en cuenta que la defensa de la españolidad de dichas ciudades autónomas constituye sin duda un objetivo mucho más perentorio que la recuperación de Gibraltar, el fracaso de las negociaciones tuvo al menos la virtud de privar a Marruecos de munición adicional en su contencioso con España.

Algunas consideraciones finales

A lo largo de 2002 el Gobierno Aznar dio muestras reiteradas de querer convertir a su país en un actor central del concierto internacional. Sin embargo, España corría el peligro de sucumbir a lo que un autor ha denominado la “paradoja del crecimiento exclusivamente interior”, situación que se produce cuando los instrumentos de proyección de un Estado permanecen constantes mientras aumenta su fuerza interna, dando lugar a una disminución en la participación real de ese Estado en los asuntos del mundo directamente proporcional a los incrementos de su peso interno. Además, si la fuerza interior de un Estado aumenta y sus instrumentos de proyección exterior permanecen inalterados, cuanto más crece internamente menos efectiva resulta la organización que proyecta esa fuerza, es decir, la administración exterior del Estado (Zorrilla, 2002). Como reconoce este autor, para poder acceder a un puesto central

en el concierto internacional es imprescindible que la sociedad comparta la convicción de sus actuales dirigentes de que es posible y deseable asumir tal papel, requisito que seguramente no se daba en 2002. También cabe preguntarse si dichos dirigentes son realmente consecuentes con sus ambiciones cuando se conforman con un gasto en Defensa del 1,2% del PIB y sólo dedican el 0,5% del presupuesto al servicio exterior (la mitad del porcentaje que gastan Grecia o Portugal). El número de diplomáticos españoles apenas ha variado en veinte años (pasando de 653 en 1980 a 680 en 2001), y el número de embajadas extranjeras en Madrid es superior al de representaciones que España mantiene en el extranjero. En este sentido, no debe descartarse la posibilidad de que países como Albania, que carecen de embajada española, opten por cerrar sus legaciones en Madrid si no son correspondidos. En vísperas de la presidencia española, este déficit obligó al Gobierno a elevar el rango de su representación de Nicosia al de embajada, pues de otro modo la presidencia de la UE allí le habría correspondido a Grecia durante un año y medio ininterrumpido, al carecer Dinamarca de presencia en Chipre. Sea como fuere, para poder realizar las mejoras imprescindibles no bastaría con un aumento del presupuesto disponible, sino que sería necesaria una reforma administrativa más amplia, que aprovechara los traspasos producidos en la Sanidad y la Educación para reorientar hacia el exterior buena parte de la actividad del Estado.

Notas

1. El apoyo a la ampliación disminuyó a medida que fue aumentando la información disponible sobre sus posibles consecuencias para España. Al finalizar la presidencia, el 34% de los encuestados opinaba que la ampliación sería positiva/muy positiva para España, pero un 31% temía que fuese negativa/muy negativa, mientras un 35% carecía de opinión al respecto (Barómetro del CIS de julio 2002, estudio 2.463). No obstante, según el primer Barómetro del Real Instituto Elcano, elaborado en noviembre de 2002, casi el 70% de los encuestados era incapaz de nombrar un solo país candidato. Ver www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/49.asp

2. El secretario de Estado para Asuntos Europeos (De Miguel, 2002) escribió a principios de año que “los debates de la Convención no prejuzgan, en absoluto, el contenido de la CIG”.

3. El ministro de Asuntos Exteriores francés, Hubert Védrine, declaró al diario *Al Watan* en abril que “muchos europeos, empezando por la presidencia española, consideran que no debe hacerse nada que pueda contradecir la política de Estados Unidos” (Costa y Aguiar, 2002).

4. Durante una reunión de los ministros de Asuntos Exteriores el canciller argentino, Carlos Ruckauf, afirmó que América Latina no quería “limosnas”, sino la posibilidad de exportar sus productos agrícolas a la UE. Cuando el ministro Piqué contestó que la UE estaba estudiando el problema, el presidente de Ecuador objetó que “para nosotros el problema es que llevan pensándose hace veinte años”. Clarín, 18 de mayo de 2002 (Soriano, 2002).

Referencias bibliográficas

BARBÉ, Esther (coord.). *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades y los desafíos del contexto internacional*. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2002.

COSTA, Oriol y AGUIAR, Pablo. “Relaciones transatlánticas: ¿Hacia la dilución del partenariado estratégico?” En BARBÉ, Esther (coord.) *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades y los desafíos del contexto internacional*. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2002.

DE MIGUEL, Ramón. “La presidencia española y el futuro del proyecto europeo”. *Política Exterior*, no. 85 2002.

GILLESPIE, Richard. “Lidiando con la ambición: la política exterior y de seguridad de España al inicio del nuevo milenio”. *Anuario Internacional CIDOB 2001*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2002.

GILLESPIE, Richard and YOUNGS, Richard. “Spain's International Challenges at the Turn of the Century”. En GILLESPIE, Richard and YOUNGS, Richard (eds.) “Spain: The European and Interna-

tional Challenges”. *Mediterranean Politics*, Vol. 5, no. 2, Summer 2000.

LUDLOW, Peter. “The Barcelona Council”. *EuroComment's Briefing Notes*. March 2002a.

LUDLOW, Peter. “The Seville Council”. *EuroComment's Briefing Notes*. July 2002b.

MORÉ, Iñigo. “El escalón entre vecinos: el caso de España y Marruecos”. *Papeles de Trabajo* del Real Instituto Elcano, 2002. www.realinstitutoelcano.org/documentos/44.asp

POWELL, Charles. “Fifteen years on: Spanish Membership of the European Union Revisited”. Harvard Center for European Studies. *Working Paper* 89, 2002. www.ces.fas.harvard.edu/working_papers/Powell.pdf

POWELL, Charles. “Un balance de la presidencia española de 2002”. *Revista de Estudios Políticos*, 119: 23-49, 2003a.

POWELL, Charles. *The Spanish Debate on the Future of the European Union*. Análisis del Real Instituto Elcano, 2003b. www.realinstitutoelcano.org/analisis/187.asp

SORIANO, Juan Pablo “América Latina, entre la esperanza y la desilusión” en BARBÉ, Esther (coord.) *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades y los desafíos del contexto internacional*. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2002.

TORREBLANCA, José Ignacio. *La presidencia española de 2002 y la ampliación al Este de la Unión Europea: una reflexión sobre el potencial y los límites de las presidencias de la UE*. Análisis del Real Instituto Elcano, 2002. www.realinstitutoelcano.org/documentos/23.asp

ZORRILLA, José A. “España y el G-7”. *Política Exterior*, no. 88, 2002.