

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 69
Junio de 2006

La política europea de España 2005-2006

Esther Barbé Izuel

Catedrática de Relaciones Internacionales en la Universitat
Autònoma de Barcelona

El presente working paper es la versión española del capítulo escrito por la autora sobre la política europea de España para un anuario alemán sobre construcción europea (W. Weidenfeld y W. Wessels (Hrsg.). *Jahrbuch der Europäischen Integration 2005/06*, Institut für Europäische Politik. Europa Union Verlag, en prensa). La autora escribe dicho capítulo para el Jahrbuch regularmente desde el año 1990. Producto de dichos textos es el libro de la autora que lleva por título *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999. En dicho libro se recogen aspectos conceptuales y de análisis en profundidad que sirven de marco al presente texto, cuyas características responden al objetivo de la publicación (alemana) en la que apareció: un anuario de seguimiento de la construcción europea de carácter coyuntural.

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (España)

Barbé, Esther, "La política europea de España 2005-2006" *Working Paper del Observatori de Política Exterior Europea*, No. 69, Junio 2006, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus

© Institut Universitari d'Estudis Europeus. Todos derechos reservados al IUEE. All rights reserved.

Introducción ¹

El año 2006 coincide con la celebración del veinte aniversario del ingreso de España en la Comunidad/Unión Europea. El balance de esos veinte años constituye el punto de arranque de estas páginas. Un balance que nos lleva, por una parte, a recordar las transformaciones del país, que gracias a las reformas estructurales realizadas y a los fondos europeos recibidos (el 0,8% del PIB español a lo largo del período) ha pasado de una riqueza equivalente al 71% de la media comunitaria en 1986, a casi el 100% en la UE-25 (91% en la UE-15)². Junto a la evolución de las cifras económicas (de una inflación del 10% a otra del 3%, de una tasa de paro del 17% a otra inferior al 10% y de una renta per cápita, en euros de 2004, de 8.000 a otra de 23.000), que han situado a España en el noveno puesto de la economía mundial, hay que destacar, en palabras de José Manuel Durao Barroso, que España ha pasado de ser una "tierra de emigrantes" a un "país de acogida", con el mayor saldo neto migratorio por habitante de la Unión³. Tema que, como veremos, ha incidido a lo largo del último año en la política europea de España.

Por otra parte, la participación de España en el proceso de constante transformación que está sufriendo Europa desde el final de la guerra fría se ha dejado notar, como recogen todas las fuentes, en dimensiones tanto internas (ciudadanía europea, cohesión económica y social, espacio de libertad, seguridad y justicia) como externas (agendas mediterránea y latinoamericana) de la Unión. España ya no es una "excepción" en Europa (sentimiento tradicional en la sociedad española precomunitaria) y buena muestra de ello puede ser el hecho de que los estudiantes universitarios españoles constituyen (durante el curso 2003-2004, en una Europa a Quince) el 17% de los estudiantes Erasmus (en 1988, en una Europa a Doce, eran el 7%).

Aunque los españoles se sientan satisfechos y beneficiados por la pertenencia del país a la UE en una cifra superior a la media de la Unión (el 69%, en cifras de 2003, frente al 47% de media europea), lo cierto es que no se puede hablar de una opinión participativa en el debate europeo⁴. En relación con ello hay que recordar que el actual gobierno ha insistido desde su llegada al poder en la importancia de contar con el apoyo ciudadano para la elaboración de su política exterior. En ese sentido la inexistencia de un debate en profundidad en España durante el referéndum constitucional fue una ocasión perdida. Sin embargo, hay que hacer mención de la campaña "Hablamos de Europa", lanzada por el Ministerio de Asuntos Exteriores para acercar la Unión a los españoles, a través sobre todo de una página web⁵ y de una exposición itinerante. A pesar de dicha campaña, el debate sobre Europa no ha captado la atención de los españoles, centrada en el debate político interno en torno al modelo territorial del Estado (aprobación de un nuevo Estatuto para Cataluña⁶) y al terrorismo etarra (anuncio, en marzo de 2006, del alto el fuego permanente de ETA).

Crisis constitucional: en la onda alemana

El deseo del gobierno Zapatero de hacer de la "vuelta a Europa" un objetivo central para la reestructuración de su política exterior ha chocado con la dura realidad de la crisis de la UE. En otras palabras, el contexto no ha facilitado los objetivos del gobierno español en materia europea. El objetivo de recuperar el diálogo privilegiado con Francia y Alemania (núcleo duro

¹ La autora agradece el apoyo de Laia Mestres para la redacción del presente texto.

² Las cifras citadas en este apartado corresponden a Piedrafita, S., Steinberg, F. y Torreblanca, J. I., *20 años de España en la Unión Europea*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2006, accesible en www.realinstitutoelcano.org/publicacionesinsti.asp

³ José Manuel Durao Barroso en *Ibidem*.

⁴ Véase las referencias a la falta de debate en torno a la ratificación de la Constitución Europea, en Barbé, E., "Spanien". En Weidenfeld, W. y Wessels, W. (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2005*, Institut für Europäische Politik. Europa Union Verlag, 2005, pp. 397-404.

⁵ <http://www.hablamosdeeuropa.es>

⁶ El Estatuto fue aprobado por el Parlamento catalán en setiembre de 2006 y por el Congreso de los Diputados, en Madrid, en marzo de 2006.

de la vuelta de España a Europa, tras Aznar), anunciado desde el primer momento por el gobierno Zapatero, sigue vigente a pesar de que la victoria de Angela Merkel en Alemania enfrió las relaciones con dicho país (Zapatero había apostado claramente por Schroeder). De hecho, a lo largo de 2005, no se celebró la habitual cumbre hispano-alemana y el primer encuentro bilateral entre ambos líderes, en Berlín en abril de 2006, estuvo marcado por las tensiones surgidas entre España y Alemania por la OPA lanzada sobre la empresa energética Endesa por parte de la alemana E.ON (frente a la existencia de la anterior OPA de la española Gas Natural). Si un punto de encuentro destaca en la relación hispano-alemana es, en palabras de Zapatero, la "voluntad constitucional europeísta" de ambos países, apuntando la disposición de España a colaborar plenamente con la próxima presidencia alemana para salvar el proyecto constitucional⁷.

El gobierno español se manifestó en torno al futuro de la Unión, y a las posibilidades para salir de la crisis constitucional, en un Informe presentado al Congreso de los Diputados, en noviembre de 2005⁸. La posición de partida del gobierno, ateniéndose a la legitimidad derivada del referéndum y de la posterior ratificación del Tratado por España, es hacer todo lo posible para que la Constitución salga adelante tras el período de reflexión y que dicho período dé pie a un debate estructurado en el plano europeo, sumándose así a las propuestas de Alemania⁹, pero "sin abrir de nuevo el melón". En ese sentido, el gobierno español insiste en la necesidad de reorientar la Unión de tal manera que el ciudadano la perciba como útil (dar resultados en temas próximos al ciudadano: inmigración, protección del medio ambiente) y, con ello, se lleve la reflexión del campo estrictamente nacional al europeo. El gobierno español apuesta por promover la reconstrucción del consenso y, si bien es consciente de escenarios aceptables aunque no deseables para España (implementación por partes de la Constitución), se declara totalmente contrario a escenarios del estilo "Europa a la carta" o de suprimir la exigencia de la ratificación del Tratado Constitucional para todos los estados miembros. Con dosis de pragmatismo, aunque puntualizando la necesidad de un amplio consenso entre los estados y sin que suponga ninguna modificación ni del Tratado ni del equilibrio institucional existente, el gobierno español acepta la implementación *ex ante* de aspectos relacionados con la PESC, como la creación del servicio europeo de acción exterior, o con el acercamiento de los ciudadanos a la Unión, como la iniciativa legislativa ciudadana; así como la comunitarización total o parcial del tercer pilar. Se ha definido la posición española de *wait and see*, rechazando, eso sí, cualquier entierro prematuro de la Constitución o reapertura de la CIG, como mínimo hasta las elecciones francesas de 2007¹⁰.

Ni grande ni recién llegado

En el marco de la Europa en crisis, la negociación de las perspectivas financieras ha sido el tema envenenado del año para el gobierno Zapatero. Es evidente que Zapatero va a ser el encargado de asumir el choque ineludible de la reducción del saldo positivo de España con la Unión. Reducción que es el resultado, en buena medida, del propio éxito económico de España. Además, el rumbo de los acontecimientos (noes de Holanda y Francia) restó al gobierno Zapatero el peso político derivado del supuesto efecto arrastre del "sí español". De ahí, por tanto, que España llegara a la negociación sin las ventajas esperadas en una coyuntura política positiva (ratificaciones de la Constitución) y con un panorama negativo, bien conocido, en lo presupuestario. En efecto, el panorama negativo se deriva de la convergencia

⁷ Presidencia del Gobierno, "Conferencia de prensa de la Canciller alemana y del Presidente del Gobierno", accesible en www.la-moncloa.es.

⁸ El Informe es accesible en la página web del Real Instituto Elcano, "El futuro de la Unión Europea: Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados" (Secretaría de Estado para la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación), Documento de Trabajo (DT) 2/2006. Accesible en www.realinstitutoelcano.org

⁹ El interés que pudiera tener para España sumarse a la posición alemana está ampliamente argumentado en Anna Herranz y Laia Mestres, "El Tratado Constitucional Europeo tras un año de reflexión: Desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE", *Memorando OPEX 11/2006*, accesible en www.falternativas.org.

¹⁰ J.I. Torreblanca y A. Sorroza, "Spain and the European Union: Country Update for the EU/25 Watch", *ARI 1/3/2006*, Real Instituto Elcano, accesible en www.realinstitutoelcano.org.

de dos hechos incontestables. Primero, el efecto estadístico que sitúa a España en buena posición en términos de riqueza comparativa en la Europa de los Veinticinco; lo que la dejaría fuera del Fondo de Cohesión e incluso podría llegar a convertirla en contribuyente neto. Segundo, la voluntad decidida de algunos contribuyentes netos, en situación de crisis económica, de reducir el techo de gasto. Los argumentos españoles para defender su posición (no convertirse en contribuyente neto en el período 2007-2013) se centraron en la incorporación de criterios de gradualidad, de cara a afrontar la pérdida de Fondos Estructurales y de Fondo de Cohesión, y de criterios de calidad, con la creación de nuevos Fondos con incidencia en ámbitos en los que España es deficiente, como en Innovación Tecnológica.

El acuerdo final sobre las perspectivas financieras, alcanzado en el Consejo Europeo de diciembre bajo presidencia británica, supuso para España una ligera mejoría de la cifra que se le había propuesto durante la negociación fracasada del Consejo Europeo de junio de 2005. El gobierno anunció los resultados positivos para España incidiendo en tres hechos: la prórroga del Fondo de Cohesión hasta 2013, la creación de un Fondo de Innovación Tecnológica y la dotación de recursos para políticas de inmigración. Atrazo tecnológico y elevada inmigración son dos de los temas sensibles para el gobierno español. A nivel interno, el resultado de la negociación colocó a la opinión pública española frente a un baile de cifras (saldo positivo de 16.000 millones de euros, según el gobierno, frente a 5.000, según el Partido Popular). Desde la oposición, el PP ha insistido en que el gobierno falsea las cifras al incorporar partidas de la etapa anterior en los resultados para el 2007-2013. En el Parlamento español, el tema se convirtió en motivo de fuerte enfrentamiento entre el triunfalismo del gobierno y el tremendismo del Partido Popular, que llegó a comparar el Consejo Europeo, bajo presidencia británica, con la batalla de Trafalgar, desde el punto de vista de los intereses españoles.

Las opiniones más bien positivas sobre los resultados obtenidos se derivan, para algunos analistas, del hecho de que en el marco negociador de las perspectivas financieras fueron sobre todo los grandes y los contribuyentes netos los que determinaron el resultado¹¹, al margen de ciertas concesiones. Y España podría situarse en esa dimensión (obtener ciertas concesiones), a la vez que desempeñando el papel de apoyo a las propuestas franco-alemanas, fundamentales para conseguir concesiones de Blair y llegar a un acuerdo, pero sin jugar un papel determinante. Otra cosa a destacar en torno a la negociación financiera fue el interés mostrado por Polonia en relación con la actitud española. No es extraño, si tenemos en cuenta que, según la prensa polaca, "Polonia ha entrado en el club de los *playmakers* de la Unión, sustituyendo en cierta medida a España"¹². El nuevo contexto negociador era adverso, a diferencia de anteriores períodos financieros, para una España con escaso margen de maniobra (en manos de los grandes y de los contribuyentes netos) y sin protagonismo histórico (en manos de los recién llegados).

Barcelona + 10

La organización en Barcelona, en noviembre de 2005, de la primera cumbre euromediterránea, bajo presidencia británica, acabó con cierto regusto de fracaso. La voluntad española de celebrar el décimo aniversario del proceso de Barcelona con una reunión a nivel de jefes de estado y de gobierno tuvo escaso éxito, si nos atenemos a la participación (sólo dos socios de los diez del sur, Turquía y ANP, estuvieron representados por sus máximos líderes) y a los resultados (falta de acuerdos fundamentales). En otras palabras, Barcelona + 10 no pudo desempeñar el papel de impulso político que la diplomacia española perseguía¹³. El hecho de que Gran Bretaña hubiera preferido un encuentro ministerial, formato habitual en el

¹¹ J.I. Torreblanca, "Las perspectivas financieras 2007-2013 de la Unión Europea: un buen acuerdo para España (y II)". *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 155 (21/12/2005), accesible en www.realinstitutoelcano.org.

¹² "Kulisy szczytu budżetowego w. Brukseli", *Gazeta Wyborcza*, 19 Diciembre 2005. La autora agradece esta referencia a Michal Naturski.

¹³ E. Barbé y E. Soler i Lecha, "Barcelona + 10: Spanish Re-launch of the Euro-Mediterranean Partnership", *The International Spectator*, Abril- Junio 2005.

partenariado, y no la cumbre impulsada por España, hizo que los líderes del sur recibieran un mensaje europeo de poco peso político. De hecho, Moratinos visitó a la mayor parte de los socios del sur sin la compañía de su homólogo británico, Jack Straw. Por otra parte, las crisis internas en algunos países (Líbano) más las llamadas, según parece, de Condolezza Rice a algunos de sus socios más destacados en la región para hacerles desistir si habían pensado en acudir a Barcelona, hicieron el resto.

La cumbre puso de manifiesto, una vez más, que el conflicto árabe-israelí contamina los resultados del proceso de Barcelona y que, a pesar de los deseos de la Unión de iniciar una etapa de trabajo con objetivos concretos y fechas para cumplirlos, la región mediterránea es, de momento, resistente al método. A pesar de la voluntad del gobierno español (fuerte motivación del ministro Moratinos), la cumbre acabó sin un documento firmado por todos los presentes, con un código de conducta sobre contraterrorismo algo equívoco por la falta de definición del propio fenómeno del terrorismo y, finalmente, con un programa de trabajo para los cinco próximos años basado en propuestas generales que, entre otras cosas, habla de conseguir una gestión ordenada de los flujos migratorios. El objetivo manifiesto del gobierno español de aprovechar la cumbre para imbricar el proceso de Barcelona en los nuevos instrumentos de la UE, como la Política Europea de Vecindad¹⁴, era de todas maneras retórico, a la vista de que la propia UE aún no había sido capaz de ponerse de acuerdo sobre sus perspectivas financieras para 2007-2013. Lo que abría interrogantes sobre el nivel de compromiso financiero que los europeos estaban dispuestos a asumir con sus vecinos (incluidos los mediterráneos). Así, las tensiones árabe-israelíes y la crisis de la UE conformaron un contexto adverso para los ambiciosos objetivos de la diplomacia española en el Mediterráneo.

En el Mediterráneo, al margen del ámbito multilateral, España ha avanzado en la reconstrucción de sus relaciones con Marruecos (objetivo del actual gobierno), traducidas en la firma por parte de ese país de un nuevo acuerdo de pesca con la UE, el intercambio de visitas de estado y las garantías ofrecidas por Marruecos de mayor seguridad jurídica para las inversiones españolas en el país (España es el primer inversor en Marruecos, con más de 600 empresas). Ahora bien, lo que más ha influido en las relaciones hispano-marroquíes y, al mismo tiempo, en la UE, han sido, sin duda, las avalanchas de inmigrantes subsaharianos intentando penetrar en España a través de las vallas que separan Ceuta y Melilla del territorio marroquí, que acabaron con la muerte de once personas, en octubre de 2005. El gobierno español ha situado el tema en marcos cooperativos amplios y, en buena medida, se podría decir que por primera vez se ha hecho patente una situación de intereses compartidos (Marruecos se siente observado por la Unión en el trato que da a los subsaharianos en su territorio y, con ello, teme comprometer su relación con la UE). España y Marruecos europeizaron de inmediato el tema, yendo desde exigencias más inmediatas (ejecución de las partidas comprometidas por la UE con Marruecos para ayudar a dicho país en el control de sus fronteras, solicitud por parte de España de enviar una misión de la UE sobre el terreno para analizar el problema, dotación en las perspectivas financieras de una partida destinada a España para gestión de flujos migratorios) hasta soluciones estructurales (política de inmigración legal de la UE, demanda marroquí de Plan Marshall para el África Subsahariana). Resultado de la cooperación hispano-marroquí-europea, a lo largo de la crisis fue, a corto plazo, la constatación por parte de la misión técnica de la Comisión enviada a Ceuta y Melilla de que cerca de 30.000 inmigrantes esperaban en Marruecos y Argelia para entrar a la UE a través de España¹⁵ y, a medio plazo, la iniciativa hispano-marroquí de organizar una Conferencia Euro-Africana sobre Migraciones y Desarrollo, que contó de inmediato con el apoyo de la Comisión Europea, y que tendrá lugar en julio de 2006, en Marruecos.

¹⁴ B. León, "España y el proceso euromediterráneo", *Política Exterior*, Noviembre/Diciembre 2005.

¹⁵ "Cerca de 30.000 inmigrantes esperan en Marruecos y Argelia para entrar en Ceuta y Melilla", *El País*, 12 octubre 2005.

El amigo americano

¿Venezuela o Estados Unidos? Si las relaciones del gobierno Zapatero con Estados Unidos no han sido fáciles desde el primer momento, a causa de la retirada de las tropas españolas de Irak, lo cierto es que esas relaciones se han visto determinadas a lo largo del último año por el factor Chávez. En efecto, las relaciones con Venezuela son el tema más conflictivo de la agenda latinoamericana (y más allá) del gobierno español. La firma por parte del gobierno español de un contrato de venta de buques y de aviones a Venezuela, por valor de 1.700 millones de euros, generó reacciones a todos los niveles (nacional, latinoamericano, estadounidense). Dicha firma puso de manifiesto la autonomía del ministerio de Defensa (gestionador del contrato) con respecto a la política latinoamericana del gobierno español y generó reacciones de absoluto rechazo en las filas del Partido Popular, con el argumento de que “o somos amigos de Cuba y Venezuela o apostamos por normalizar las relaciones con Estados Unidos. Las dos cosas a la vez es imposible”, en palabras de un diputado de dicho partido¹⁶. En efecto, el contrato español con Chávez se convirtió en la piedra angular del malestar de la administración Bush con el gobierno Zapatero. El gobierno español, que recibe valoraciones positivas en Washington en temas como la lucha contra el terrorismo, merece sin embargo comentarios muy duros en el caso de Venezuela. Así, la prensa estadounidense recogía cosas como que “la administración Bush, en privado, está rabiosa con el apoyo que España da al líder venezolano en capacidades militares, pero sobre todo en respetabilidad, dado que España es un socio de la OTAN”¹⁷. De ahí que no sorprendiera el rechazo de Estados Unidos a que España pudiera, mediante la venta de aviones, transferir tecnología estadounidense a Chávez. La lógica amigo-enemigo con la que Washington aborda las relaciones Estados Unidos-España, a costa de Venezuela, se ha visto aún más reforzada con la victoria de Evo Morales en Bolivia, en diciembre de 2005. Si bien los elevados intereses de las empresas energéticas españolas en dicho país van a constituir un revulsivo para el gobierno español en sus relaciones con la América bolivariana (y energética) de la que Chávez se considera líder, lo evidente a lo largo de 2005 es que esa lógica amigo-enemigo aplicada al caso venezolano ha afectado a las relaciones hispano-estadounidenses.

La mejora de las relaciones entre España y Estados Unidos, muy vinculada a factores personales (Bush-Zapatero), va a estar muy determinada por la política latinoamericana del gobierno español, en momentos de turbulencia en América Latina (populismo, gobiernos de izquierda, movimiento bolivariano) y con precios altos del petróleo. La lógica amigo-enemigo se hizo notar de modo evidente, durante la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca, en octubre de 2005, que dio lugar a una queja formal por parte del gobierno estadounidense a causa de un comunicado de la cumbre en el que se hacía mención al término bloqueo para definir la política de Estados Unidos hacia Cuba. El desgaste de dichas cumbres, críticas estadounidenses al margen, se afrontó en el encuentro de Salamanca con institucionalización (creación de una Secretaría General) y con fijación de objetivos concretos (en materia de educación, por ejemplo). Los analistas siguen insistiendo en el riesgo de que las cumbres iberoamericanas, instrumento con voluntad de prestigiar la diplomacia española, sean generadoras de expectativas que después cuenten con escasos recursos¹⁸.

Energía, inmigración y defensa

El Consejo Europeo de primavera, en marzo de 2006, situó a España en el centro de atención. El anuncio de cese el fuego permanente realizado por la banda terrorista ETA, pocos días antes de su celebración, fue formalmente celebrado por los Veinticinco y dio, por primera vez,

¹⁶ La frase es del diputado Muñoz Alonso. Véase “El PP critica una venta de buques y aviones a Venezuela de 1.000 millones”, *El País*, 15 marzo 2005.

¹⁷ “It’s Europe à la Carte as Zapatero aids Chavez”, *International Herald Tribune*, 13 diciembre 2005.

¹⁸ C. Malamud y T. Mallo, “Después de Salamanca: ¿hay un nuevo rumbo para las cumbres iberoamericanas”, *ARI 140/2005*, Real Instituto Elcano, accesible en www.realinstitutoelcano.org

relieve político a Rodríguez Zapatero entre sus colegas europeos. Frente a esa dimensión positiva hay que recordar, ya que los Consejos de primavera constituyen un instrumento de seguimiento de la Estrategia de Lisboa, que España sigue sin cumplir indicadores claves de dicha Estrategia, como el gasto en I + D, o que el país ha superado, de largo, su cuota de emisión de gases de efecto invernadero. Ello nos lleva a recordar que España había adoptado en octubre de 2005 un Programa Nacional de Reformas, pero sobre todo nos lleva al terreno de la energía, tema que monopolizó el Consejo Europeo de primavera con el objetivo por parte de la presidencia austriaca (apoyada por Alemania) de afianzar la liberalización del sector. El acuerdo de los Veinticinco, a propuesta británica, de completar la apertura del mercado interior del gas y de la electricidad para todos los consumidores a mediados de 2007, contó con una salvedad, propuesta, entre otros, por España, y que hace referencia a excepciones en el caso de estados miembros pequeños y aislados. Habrá que ver en qué deriva. Lo cierto es que la decisión del gobierno español, antes de dicho Consejo, de adoptar medidas legislativas (aumento de competencias de la Comisión Nacional de la Energía) para dificultar la OPA lanzada por la alemana E.ON sobre Endesa, constituía el trasfondo de una importante tensión hispano-alemana, además de llevar a Bruselas a exigir explicaciones al gobierno Zapatero. Muchos medios apuntaron el carácter nacionalista y proteccionista, a la francesa, del actual gobierno español en el terreno energético. En otro orden de cosas, España (junto a Suecia, Francia, Dinamarca, Finlandia y la República Checa) propuso en el Consejo de marzo y dentro del marco de la Estrategia de Lisboa, un pacto por la igualdad de género.

España ha sido responsable a lo largo de sucesivos Consejos Europeos del período (informal de Hampton Court, en octubre de 2005, y Consejos de diciembre de 2005 y marzo de 2006) de llevar el tema de la inmigración a la agenda europea. En efecto, en Hampton Court, a propuesta de Zapatero, y por iniciativa franco-española, se analizó la propuesta de un nuevo programa de inmigración de la UE, con visión global: vigilancia de las fronteras exteriores de la UE (España había apoyado decididamente la creación de una Agencia Europea de Control de Fronteras, en funcionamiento desde mayo de 2005); firma de acuerdos de readmisión entre la UE y terceros países, de origen de los inmigrantes o de tránsito; y, doblar el paquete de ayudas de la UE hacia el África subsahariana. La propuesta española tuvo como resultado la dotación de un fondo de 4.400 millones de euros acordado en el marco de las nuevas perspectivas financieras con la intención de financiar acciones europeas en el terreno de la migración. Las noticias provenientes de los países africanos más próximos a España (Marruecos y Mauritania), en cuanto al número y a las condiciones de los subsaharianos a la espera de intentar entrar en territorio español llevó a la decisión del Consejo Europeo de marzo de 2006 de activar por primera vez el Fondo de Actuación Rápida, creado al amparo de la nueva política de la UE en materia de inmigración, otorgando 2 millones de euros para atender a 3.500 inmigrantes procedentes de Mauritania y concentrados en las islas Canarias.

En paralelo a la europeización del problema, el gobierno español ha dedicado, de manera unilateral, atención al África subsahariana, área prácticamente ausente en las preocupaciones tradicionales de la diplomacia española. A lo largo del último año, el gobierno español ha firmado acuerdos de cooperación con gobiernos africanos en materia de tráfico de seres humanos, ha negociado acuerdos de repatriación con algunos países con un número importante de sus ciudadanos intentando entrar ilegalmente en España (Mali, Ghana) y ha aumentado los recursos de cooperación (ayuda alimentaria, condonación de deuda). Detrás de todo ello hay que hacer mención de la creciente preocupación en la sociedad española por el aumento de inmigrantes en el país. Así, según los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas, la inmigración se ha convertido, para los españoles, en el segundo problema del país después del paro; aunque, cuando se les pregunta por los problemas que les afectan personalmente, la preocupación por la inmigración cae al quinto lugar (se pasa de un 34.5% a un 11.1%)¹⁹.

Finalmente, hay que recordar la actitud participativa del gobierno español en lo relativo a las operaciones multinacionales de paz, en general, y al desarrollo de la PESD en particular. En ese sentido, hay que recordar su presencia en acciones PESD (más de 500 soldados de los desplegados por la UE en Bosnia, por ejemplo) y hacer mención de la voluntad española de tener una participación relevante en la Agencia Europea de Defensa y en la puesta en marcha

¹⁹ Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio nº 2636, marzo 2006.

de una gendarmería europea, así como en el desarrollo de los *battlegroups*, en dos de los trece programados. El nombramiento de un nuevo jefe del ejército, en abril de 2006, fue justificado por el gobierno español justamente por la trayectoria profesional del nuevo cargo, general Carlos Villar, que facilitaría su voluntad de impulsar la participación de España en la PESD. A lo largo del último año, la participación española en misiones de paz merece dos comentarios. Por un lado, el hecho de que el Congreso de los Diputados haya aprobado una nueva Ley de Defensa Nacional, que exige la autorización previa del Parlamento para el envío de tropas españolas en operaciones de paz, y, por otro lado, una doble decisión: primero, la retirada, en febrero de 2006, de los más de doscientos soldados españoles participantes en Minustah (operación de Naciones Unidas en Haití), a pesar de la demanda de Naciones Unidas de mantenerlos sobre el terreno, y, segundo, la decisión de aumentar las tropas españolas en Afganistán, en el marco de la operación ISAF-OTAN. Las sucesivas decisiones adoptadas por el gobierno español apuntan hacia una euro-atlantización de su política de seguridad internacional (participación de España en operaciones OTAN, como la de Pakistán a finales de 2005, y operaciones UE, como la prevista para las elecciones en la República Democrática del Congo, a mediados de 2006), abandonando incluso el tradicional escenario latinoamericano (España era el único país europeo presente en Minustah).

Referencias

BARBÉ, Esther (2006), "Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005", *Anuario Internacional CIDOB 2005*, Barcelona: Fundació CIDOB.

BARBÉ, Esther y MESTRES, Laia (2005), "National Report Spain", *CFSP Watch Annual Report 2005*, FORNET, <http://www.fornet.info>

BARBÉ, Esther y SOLER i LECHA, Eduard (2005), "Barcelona+10: Spain's Relaunch of the Euro-Mediterranean Partnership", en *The International Spectator*, vol. XL, nº 2, abril- junio 2005, pp. 85-98.

GILLESPIE, Richard (2005), "Spain and Morocco: Towards a Reform Agenda?" en *FRIDE, Fundación para las Relaciones Internacionales y El Diálogo Exterior*, Working Paper nº 6, abril 2005.

LEÓN, Bernardino (2005), "España y el proceso euromediterráneo" en *Política Exterior*, noviembre/diciembre 2005, nº 108, pp.47-52.

NAVARRO, Alberto y VIGUERA, Enrique (2005) "España y las Perspectivas financieras", en *Política Exterior*, julio/agosto 2005, nº 106, pp. 65-75.

PIEDRAFITA, Sonia; STEINBERG, Federico y TORREBLANCA, José I. (2006), *20 años de España en la Unión Europea (1986-2006)*, Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, <http://www.realinstitutoelcano.org>

SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA UNIÓN EUROPEA (2006) "El futuro de la Unión Europea: Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados", Documento de Trabajo 2/2006, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 9 de febrero de 2006, <http://www.realinstitutoelcano.org>

TORREBLANCA, José I. y SORROZA, Alicia (2006), "Spain and the European Union: Country Update for the EU/25 Watch", Análisis del Real Instituto, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 1 marzo 2006, <http://www.realinstitutoelcano.org>