

Las relaciones estratégicas entre España y sus socios europeos: el futuro de las cumbres bilaterales con Alemania, Francia, Italia y Polonia

Laia Mestres | Investigadora postdoctoral en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI).

Tema

España debe repensar las relaciones estratégicas que ha ido construyendo a lo largo de los años con Alemania, Francia, Italia y Polonia para volver a situarse en el núcleo duro de la UE. Las cumbres bilaterales con estos países deben volver a ser un diálogo franco y constructivo en el que primen los acuerdos sobre los principales debates de la UE.

Resumen

Este trabajo analiza la estrategia bilateral de España de forjar unas relaciones más intensas con los llamados Estados grandes de la UE. En el pasado, España buscó consolidar su posición como quinto gran Estado de la Unión y cuarto en la eurozona con el objetivo de ser un actor clave en la construcción europea. Uno de los instrumentos empleado para ello fue la institucionalización de cumbres bilaterales anuales con Alemania, Francia, Italia y, más recientemente, con Polonia. En el actual contexto de crisis económica se han reducido los encuentros con sus socios europeos y España ha perdido capacidad de propuesta en los principales debates europeos. La historia de la evolución de las relaciones estratégicas de España con sus socios europeos es también la historia de la influencia de España en el proyecto europeo. Si España quiere volver a tener cierto ascendente en la UE, la mejor estrategia pasa por fomentar de nuevo las alianzas con los cuatro grandes Estados miembros europeístas.

Análisis

“Más Europa”: éste ha sido el lema al que todos los gobernantes españoles han recurrido para explicar su política europea. Y, de hecho, este objetivo de “más Europa”, o dicho de un modo más sofisticado, de compromiso con una mayor profundización en la integración europea, ha permitido a España presentarse como un socio activo, fiable y responsable desde su adhesión a las Comunidades Europeas en aquel ya lejano 1986. En definitiva, el europeísmo innato de España ha dirigido toda su trayectoria como Estado miembro de la UE, tanto en tiempos de bonanza como en tiempos de crisis.

El lema “más Europa” no sólo explica la posición de España en el complejo engranaje comunitario, sino también incluye las relaciones que desde Madrid se han ido forjando con sus socios europeos estratégicos. Sin duda, la estrategia bilateral de España ha sido la de formar alianzas con los Estados grandes de la UE: Alemania, Francia, Italia y Polonia. El Reino Unido siempre ha sido un caso aparte, no sólo por el contencioso del peñón de Gibraltar sino también por la apatía británica a la hora de institucionalizar y regularizar cualquier tipo de diálogo político con España, dejándolo en manos de la buena voluntad de los dirigentes de ambos países.

Las relaciones estratégicas que España fue estableciendo con los Estados grandes de la Unión comportaron un reconocimiento de cierto estatus. Es decir, se trataba de la mejor estrategia para defender su posición como quinto gran Estado de la UE y cuarto en la eurozona. Y como instrumento para desarrollar dichas relaciones estratégicas se optó por la institucionalización de cumbres bilaterales anuales para generar confianza, profundizar en la agenda bilateral y acercar posiciones sobre los principales temas de negociación para avanzar en la construcción europea.

En el pasado, España trabajó concienzudamente para ser reconocido como una potencia de tamaño medio con aspiraciones de tener mayor peso en la política europea e internacional. Si tenemos en cuenta factores como el tamaño, la población y su PIB *per cápita* o la participación militar en misiones internacionales y europeas, se llegó a pensar en España como un Estado mediano-grande. Sin embargo, hoy, el impacto de la crisis económica en la vida de los españoles ha tenido como daño colateral, por una parte, el retorno del sentimiento de inferioridad de España en Europa, y por otra, su desplazamiento a la periferia de Europa, no sólo geográficamente sino también políticamente. La historia de evolución de las relaciones estratégicas de España con sus socios europeos es también la historia de la influencia de España en el proyecto europeo. Veamos, pues, pasado, presente y futuro del diálogo bilateral de España con los cuatro grandes Estados miembros europeístas.

Pasado: estatus de grande a través de cumbres bilaterales

¿Forma parte España del club selecto de los Estados grandes de la UE? ¿Formó parte de él en algún momento? Sin duda, éste ha sido una fijación de todos los gobiernos españoles, independientemente de su color político y de sus prioridades en la agenda comunitaria. El acercamiento a los Estados grandes de la UE a través de la institucionalización de cumbres bilaterales anuales tenía como objetivo dialogar, de igual a igual y de una forma informal, sobre las cuestiones prioritarias y de actualidad del proceso de integración europea.

Como estrategia de pre-adhesión, España buscó emular el modelo franco-alemán, que se había sellado con el Tratado del Elíseo en 1963, de celebración de cumbres

bilaterales anuales al más alto nivel.¹ Así, entre 1983 y 1986, España institucionalizó la celebración de cumbres bilaterales con algunos de sus potenciales aliados europeos (Alemania, Italia y Francia), estrategia que repitió con Polonia antes de la entrada de éste al club europeo. Si bien España también celebra cumbres anuales con su vecino ibérico, Portugal, la agenda de los encuentros es predominantemente bilateral, esto es, centrado en asuntos de interés transfronterizo para ambos países.²

Tabla 1. Tipo de encuentros bilaterales entre España y otros países de la UE

Encuentros con España	Inicio de las relaciones bilaterales regulares	Formalización de las relaciones	Regularidad
Alemania	1983	Institucionalización <i>de facto</i>	Cumbres anuales
Francia	1985	Comunicado de 9 de julio de 1985	Cumbres anuales (jefes de Estado y Gobierno)
Italia	1985	Institucionalización <i>de facto</i>	Cumbres anuales (irregulares en algún período)
Portugal	1983	Protocolo al Tratado de amistad y cooperación hispano-portugués de 22 de noviembre de 1977	Cumbres anuales
Polonia	2003	Declaración Conjunta del primer ministro de Polonia y el presidente del Gobierno de España, 20 de enero de 1998, Varsovia	Cumbres anuales

Fuente: elaboración propia.

El funcionamiento de dichas cumbres es bien sencillo. Cada año, de forma alterna y en una ciudad distinta, se reúnen los jefes de gobierno (en el caso francés, también participa el presidente de la República) con una delegación variable de ministros. El orden del día de cada cumbre cambia conforme a la actualidad, así como de la voluntad de ambos países. La agenda tiene, por tanto, tres dimensiones. Primero, una agenda bilateral que incluye los asuntos en los que los dos países deciden trabajar conjuntamente y que tienen efectos mayoritariamente transfronterizos como, por ejemplo, conexiones viarias o ferroviarias, o solución de conflictos bilaterales (sirva como ejemplo la tensión hispano-alemana por la OPA de E.ON sobre Endesa en 2006).³ Segundo, la agenda europea, que ha ido creciendo en

¹ Rafael Grasa menciona que “fue el ministro de Asuntos Exteriores francés quién sugirió a Fernando Morán mantener contactos similares a los que Francia tenía regularmente con Alemania Federal, es decir, al más alto nivel”. Véase Rafael Grasa (1997), “España: Política exterior y de seguridad en un año de tránsito”, *Anuario Internacional CIDOB 1996*, Fundació CIDOB, Barcelona, pp. 29-48.

² Ángel Rivero (2014), “Portugal, socio estratégico de España”, *Estrategia Exterior Española 6/2014*, Real Instituto Elcano, Madrid, 20/II/2014.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/ee6-2014-rivero-portugal-socio-estrategico-de-espana

³ A principios de 2006 el gobierno español adoptó medidas legislativas (aumento de competencias de la Comisión Nacional de Energía) para dificultar la OPA lanzada por la alemana E.ON sobre Endesa y que superaba la que había hecho Gas Natural. Ello generó una importante tensión hispano-alemana y obligó a la Comisión Europea a intervenir, ya que consideró que la decisión española no se ajustaba a la normativa europea. En marzo de 2007 la italiana Enel también entró en la carrera por Endesa, consiguiendo al final un acuerdo entre esta última, E.ON y la española Acciona, que fue valorado por parte del gobierno español como de aceptable y positivo, ya que permitía la permanencia en España de la sede de la compañía.

importancia en el orden del día de las cumbres bilaterales, permite a ambos países intercambiar información, coordinarse y facilitar el entendimiento para impulsar (a veces conjuntamente) el avance en algún ámbito concreto de la integración europea. Tercero, la agenda internacional ocupa también un lugar destacado en los encuentros bilaterales entre países de la UE, ya sean sobre cuestiones en las que los países desarrollan una política exterior propia y no vinculada a la UE, ya sean en materias en las que los Estados miembros deben acercar posiciones para adoptar una posición común de la UE. Temas como el conflicto árabe-israelí, las guerras en Irak, Afganistán, Libia o Siria o asuntos de muy distinta índole como la cooperación iberoamericana han estado presentes en las agendas de las cumbres bilaterales de España con sus socios europeos.

La cooperación bilateral desarrollada por España con los Estados grandes de la Unión hasta la llegada de la crisis económica era una garantía para ser considerado otro grande más. Era la forma de que sus propuestas fueran escuchadas: antes de ponerlas encima de la mesa del Consejo Europeo, España se aseguraba tener el apoyo de algún socio. En pocas palabras, estatus de grande gracias a las alianzas con grandes.

Discurso y alianzas iban de la mano. El discurso federalista de Felipe González posicionó a España cerca del eje franco-alemán, encontrando así apoyos tanto en Francia como sobre todo en Alemania para la defensa de sus intereses, que a la vez se presentaban alineados con el mismo proceso de construcción europea. Fruto de ello fue, por ejemplo, el apoyo alemán a la propuesta española para la creación de los fondos de cohesión⁴ y el impulso inicial franco-español de profundizar en la cooperación entre la UE y la región del Mediterráneo.⁵ El discurso europeísta de España en ese momento le permitió ser considerado “el Grande del Sur”.⁶

En cambio, el discurso atlantista e intergubernamental desarrollado por José María Aznar, con el que defendía una UE basada en una “unión de Estados nacionales”,⁷ encontró en el Reino Unido a su aliado. La Estrategia de Lisboa nació de la iniciativa hispano-británica sobre la necesidad de coordinar las políticas de empleo y competitividad y la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia fue producto de la sintonía entre Aznar y Tony Blair para luchar contra el terrorismo mediante una mayor cooperación policial y judicial. Es relevante constatar que la amistad personal entre ambos líderes favoreció el entendimiento a nivel europeo,

⁴ Felipe González (1992/93), “La Europa que quiere España”, *Política Exterior*, vol. VI, nº 30, pp. 7-20.

⁵ Javier Solana (1995), “España ha hecho a Europa más mediterránea”, *La Vanguardia*, 26/XI/1995.

⁶ Esther Barbé (1999), *La política europea de España*, Tecnos, Madrid.

⁷ José María Aznar (2002), “Conferencia sobre el futuro de Europa”, Saint Antony’s College, Oxford University, 20/V/2002.

sin que ello comportara una institucionalización de cumbres bilaterales.⁸ De hecho, en este período España continuó celebrando anualmente encuentros con Francia, Alemania e Italia, aunque no tendrían prácticamente ningún efecto en la política europea del gobierno español.

Finalmente, en este breve recorrido sobre el pasado bilateralista de España debemos mencionar la primera legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero, entre 2004 y 2008. “La vuelta al corazón de Europa” fue el *leitmotiv* escogido por este gobierno para explicar su retorno a la política de alianzas con Francia y Alemania.⁹ Sin embargo, en una inversión del patrón habitual bajo Felipe González, durante estos años España necesitó el apoyo de Francia para conseguir la alianza con Alemania en los debates europeos. La colaboración francesa con España fue fundamental para que la UE se decidiera a desarrollar una verdadera política europea de inmigración y asilo en 2005 a la vez que el apoyo español a la propuesta de Unión por el Mediterráneo le sirvió a Nicolas Sarkozy para desatascar su gran apuesta en política exterior.

En definitiva, durante muchos años, las cumbres bilaterales que España celebraba regularmente con sus socios europeos fueron un símbolo de estatus y un instrumento de política europea. Al sentarse en la misma mesa que los grandes de la UE, España era reconocida como uno de ellos y podía ejercer cierta influencia en la construcción del proyecto comunitario.

Presente: con crisis, menos cumbres y menos estatus

La crisis económica que sufre severamente España no sólo ha impactado directamente en la vida de los españoles sino que también ha mermado la capacidad de acción del país en la vida comunitaria. La política europea de España desde 2008 ha estado a la defensiva, es decir, ha sido más reactiva que propositiva puesto que ha tenido que pedir asistencia financiera para recapitalizar la banca, una asistencia que tenía, de hecho, aires de rescate de país.

Por increíble que parezca después de haber revisado el pasado de cumbres bilaterales de España con sus socios estratégicos, Mariano Rajoy, al inicio de su mandato en enero de 2012, presentó como una novedad de su política exterior la recuperación de las reuniones de alto nivel con los países tradicionalmente aliados de España: Alemania, Francia, Italia y Portugal, además de otros países mediterráneos como Marruecos, Túnez y Argelia.¹⁰ Y es que la crisis económica ha

⁸ La relación entre José María Aznar y Tony Blair se tejió a partir de encuentros vacacionales de las dos familias. El líder español invitó a la familia de Blair a pasar las vacaciones de Semana Santa de 1998 en el Parque Nacional de Doñana. Al año siguiente, ambas familias se volvieron a encontrar, esta vez en el Reino Unido, y más concretamente en la residencia de vacaciones del primer ministro en Chequers.

⁹ Frase que el presidente del Gobierno repitió durante sus primeros meses de mandato para explicar la intensificación de sus relaciones con Francia y Alemania. Una de sus primeras referencias puede encontrarse en: “Conferencia de prensa del Presidente de la República Francesa, Jacques Chirac, y del Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero”, París, 29/IV/2004.

¹⁰ “Rajoy se verá con Merkel en Berlín tres días antes del Consejo Europeo”, *El Mundo*, 13/I/2012.

conllevado también menos cumbres y, sobre todo, menos capacidad de propuesta por parte del gobierno español.

Durante la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero la regularidad anual de las cumbres se vio truncada. Por ejemplo, en tres años sólo se celebró una cumbre con Francia y otra con Italia, sin demasiadas propuestas para la UE en sus agendas. Con Alemania, el objetivo de las dos cumbres celebradas no fue un diálogo de igual a igual sino más bien la búsqueda del espaldarazo alemán al plan de ajuste económico emprendido por el gobierno. Esto es, para la canciller Angela Merkel se trataba más bien de una visita para pasar revista a la economía española y dar un plus de credibilidad y solvencia a las medidas de ajuste iniciadas. Con el único país con quién España celebró anualmente las cumbres fue Polonia, con una agenda bilateral de promoción empresarial que fue creciendo en detrimento de la agenda europea. Ciertamente es que España estaba buscando reforzar la cooperación empresarial, industrial y de infraestructuras con todos estos países a través de las cumbres bilaterales. Sin embargo, la agenda europea, que hasta entonces había sido central en la estrategia bilateral de España con los grandes de la Unión, pasó a un segundo plano. España estaba perdiendo capacidad de incidencia política en la agenda de la UE. Había pasado a ser más un objeto que un sujeto de las políticas económicas de la UE y de los que, hasta el momento, habían sido sus socios estratégicos.

Por estos motivos, Rajoy iniciaba la legislatura defendiendo la necesidad de reactivar el bilateralismo¹¹ con Francia, Alemania e Italia (sin citar a Polonia). Y así ha sido: el gobierno del Partido Popular ha celebrado canónicamente sus encuentros con los gobiernos de dichos países, con una agenda eminentemente económica tanto en su vertiente bilateral como en sus debates sobre el devenir europeo. La unión bancaria, los presupuestos comunitarios, el fondo para luchar contra el desempleo juvenil han sido los principales temas de diálogo entre España y sus socios estratégicos. Pero, a pesar de este diálogo renovado, el hecho de ser un país parcialmente intervenido ha ubicado a España en una posición de subordinación respecto de sus aliados, lo que ha limitado su estrategia a transmitir mensajes de confianza en la recuperación de la economía española. En otras palabras, la debilidad económica y política de España le ha restado capacidad de propuesta, haciéndole perder el prestigio de socio responsable y comprometido que se había labrado desde su adhesión. España se había presentado como un Estado medio-grande con vocación de estar al mismo nivel de incidencia política que los grandes. Estos últimos años muestran que conseguir una posición de actor

¹¹ Para una definición más detallada del concepto de bilateralismo y su aplicación en el marco de la UE, véanse Jozef Batora y Brian Hocking (2008), "Bilateral Diplomacy in the European Union: Towards 'Post-modern' Patterns?", *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations-Clingendael; Julie Smith y Mariana Tsatsas (2002), *The New Bilateralism. The UK's Relations within the EU*, Royal Institute of International Affairs (European Programme), Londres; Philippe de Schoutheete (1990), "The European Community and its sub-systems", en William Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*, Pinter, Londres, pp. 106-124; Helen Wallace (1986), "The Conduct of Bilateral Relationships by Governments", en Roger Morgan y Caroline Bray (eds.), *Partners and Rivals in Western Europe: Britain, France and Germany*, Gower, Aldershot, pp. 136-155.

influyente y de aliado necesario requiere de muchos años de esfuerzo, pero que perderlo puede ser cuestión de momentos. Y esto es lo que le ha sucedido a España desde que el inicio de la crisis económica.

En el fondo, lo que ha sucedido es que el bilateralismo ha dejado de ser relevante para el objetivo de ganar centralidad en el proceso decisorio de la UE a través del diálogo en igualdad de condiciones y ha pasado a ser un simple instrumento para rendir cuentas acerca de los avances en materia económica del país ante sus socios estratégicos.

Futuro: ser estratégico, fomentar las alianzas

No es cuestión de reivindicar el pasado. Ni España es la misma España de los 90, ni la UE funciona igual ahora con 28 Estados miembros que cuando tenía 12. Sin embargo, es preciso actuar para que España recupere su centralidad como Estado miembro importante en el proceso de integración europea. Y un instrumento para ello debe ser el restablecimiento de las relaciones estratégicas con sus socios europeos.

Desde mediados de la década de los 80, España ha celebrado 24 cumbres con Alemania, 22 con Francia, 18 con Italia y, desde 2003, nueve con Polonia. Estas cumbres son todo un símbolo de la importancia que tiene para España el mantener unas relaciones más estrechas con unos socios que son estratégicos para su política europea. No obstante, no pueden convertirse en rutinarias: cada año se celebra un encuentro entre los jefes de Gobierno con una selección de sus ministros para hacerse la foto protocolaria y ofrecer una rueda de prensa conjunta donde se habla más de política nacional que de su visión de la actualidad europea e internacional. Si no hay una agenda concreta de la que salgan propuestas conjuntas a impulsar a nivel bilateral pero principalmente europeo es mejor no celebrar rutinariamente ninguna cumbre bilateral. Para que las relaciones estratégicas con sus socios europeos vuelvan a ser, *de facto* y no sólo a nivel de discurso, estratégicas, es preciso que España vuelva a generar ideas propias sobre la construcción europea y ser capaz de moldear el proceso de acuerdo a sus preferencias.¹² De este modo, podrá presentarse en las cumbres bilaterales con propuestas concretas sobre las distintas políticas comunes y tener un diálogo constructivo con otros estados miembros que puede ser la base para liderar conjuntamente avances a nivel comunitario.

¿Qué relación estratégica es más importante para España? ¿Con Francia, con Italia o con Alemania? ¿Puede convertirse Polonia en su aliado preferente? Es difícil que España desarrolle una alianza preferente con ninguno de estos Estados miembros.

¹² Real Instituto Elcano (2014), "Hacia una renovación estratégica de la política exterior española: Elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado", *Informe Elcano nº 15*, Real Instituto Elcano, Madrid, febrero.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-15-renovacion-politica-exterior-espana

Es más probable que, como ha sucedido hasta el momento, se vayan construyendo alianzas cambiantes dependiendo de los temas de negociación. El hecho de ser un Estado mediterráneo con unos intereses y valores similares lo hace estar más cerca de Francia e Italia que de Alemania y Polonia. Sin embargo, debemos tener en cuenta que el aliado preferente de París siempre será Berlín y que Roma ha temido, en múltiples ocasiones, que España le hiciera sombra en la mesa intergubernamental de la UE.

España debe construir un diálogo franco y constructivo con sus socios estratégicos. Pueden intuirse ya los ejes que articularían este debate, y conforman un mapa de bilaterales diversificado y amplio, y por tanto más acorde con la realidad de una Unión a 28. Las relaciones con Alemania, actor clave en la gobernanza económica de la zona euro desde 2008, no podrán más que estar marcadas por los aspectos económicos. Por su lado, Francia continuará siendo para España el socio necesario, aunque no siempre suficiente, para la europeización de los intereses españoles en política exterior y los aspectos más políticos de la integración europea. No debe menospreciarse el potencial estratégico de las relaciones entre España e Italia. Aunque la reivindicación retórica de esta relación cuenta con más tradición que sus traducciones prácticas, la crisis de la zona euro ha ubicado a España e Italia en el grupo de los Estados deficitarios y por tanto en posiciones parecidas o compatibles en algunos debates clave en el Consejo en relación al futuro de la UE en materia de unión bancaria y unión fiscal. Finalmente, Polonia es el aliado aún por descubrir de la política europea de España. A pesar del acercamiento bilateral de Madrid y Varsovia, que ha servido para reforzar las relaciones empresariales entre ambos países, la agenda europea debe estar más presente en sus cumbres anuales, no sólo para informar de las opiniones de cada uno sino sobre todo para buscar sinergias que refuercen sus posiciones de cara a los sucesivos Consejos Europeos.

Conclusión

En suma, si España quiere volver a ser un actor relevante en las decisiones sobre el futuro de la UE debe reforzar las relaciones estratégicas con sus socios europeos. España fue admitida, en su momento, en el club de los países grandes de la Unión. Con la crisis volvió a la periferia de Europa. Es hora de creer en la UE y en que las decisiones para una mayor integración política, económica y social deben también responder a los intereses de los españoles.