

VALOR AÑADIDO A LA UNIÓN EUROPEA DE LA PRESENCIA DE ESPAÑA Y PORTUGAL

Araceli MANGAS MARTÍN*
y Nuno SEVERIANO TEIXEIRA**

I. INTRODUCCIÓN GENERAL

Nuestro balance del cuarto de siglo de presencia de los dos países ibéricos en la Unión Europea (UE) tiene un enfoque singular. No es un inventario sobre las dificultades y los beneficios económicos, sociales y políticos que la adhesión a esta organización internacional ha tenido para los dos Estados que ingresaron en 1986. Es justamente el enfoque desde la perspectiva opuesta. Qué han aportado los Estados ibéricos al proceso común de integración; cómo hemos enriquecido los valores, el acervo y la proyección de la integración.

El segundo aspecto original, el método de la reflexión, ha sido común a los tres grandes temas que vertebran esta iniciativa de las Representaciones Permanentes de la UE en Lisboa y Madrid. Se ha suscitado un debate reflexivo abierto a la sociedad a través de un foro en la Web¹ (entre enero y junio de 2011) y un debate presencial restringido a un grupo de personalidades, aunque transmitido y disponible en la Red durante cierto tiempo, y estructurado en torno a cuestiones concretas que tuvo lugar en Oporto.

La ponencia que se expone a continuación es, pues, tributaria de las ricas aportaciones que ciudadanos y personalidades han hecho al debate y que de forma muy resumida se incorporan a nuestra ponencia.

Nuestras reflexiones se abordan en dos grandes apartados, referidos a las aportaciones hechas al proceso mismo de integración (*ad intra*) y las aportaciones a la dimensión exterior de la UE (*ad extra*).

II. LA CONTRIBUCIÓN AL FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN (*AD INTRA*)

1. Lealtad a la idea europeísta

Aunque podríamos remontarnos siglos atrás (desde el siglo XVIII y sus ilustrados), las sociedades de Portugal y España han anhelado durante las dictaduras de Salazar y Franco anclar a la península ibérica en la Europa que garantizaba libertad, democracia y bienestar².

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

** Professor de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa.

¹ http://forums.ec.europa.eu/25AnosUE/index_es/

² Un resumen histórico puede verse para España en Fernández Sebastián, J.; Fuentes, J.F., “La idea de Europa en la España del siglo XX”, *Claves de Razón Práctica*, 2006, núm. 159, pp. 42-5; y para Portugal en Costa Pinto, A.; Severiano Teixeira, N., “From Africa to Europe: Portugal and European integration”, Costa Pinto, A. and

Portugueses y españoles deseaban sumarse al proceso de unidad europea por la íntima relación entre el principio democrático y la integración. Es de destacar que el apoyo a la integración no era exclusivo de la clase política. Tanto en España como en Portugal el apoyo social al compromiso europeo ha estado muy extendido entre la opinión pública y compartido con las élites intelectuales, políticas, sindicales y empresariales. Todos veían en Europa la garantía de la democracia y la única vía para insertarnos en el mundo³.

A diferencia de otras ampliaciones, el ingreso de España y Portugal no debilitó la construcción europea ni le hizo perder homogeneidad. Los dos países ibéricos han sido socios leales que han compartido las mismas percepciones y compromisos con el proceso de integración que los seis fundadores y, por consiguiente, no hemos puesto en tela de juicio las finalidades de la integración ni su método. El dilema europeo clásico entre ampliación y profundización demostró ser superable con ocasión de la adhesión de España y Portugal a las “viejas” Comunidades Europeas. Ambos países, sostenía Antonio Vitorino en Porto, han compensado el síndrome de la periferia con una estrategia basada en estar en el corazón de Europa. Manuel Marín compartía la idea de que nuestra obsesión fue estar en el centro del proceso de decisión comunitaria.

El hecho de estar cerca de los Estados fundadores y ser leales no ha impedido defender intereses nacionales, algo que también hacen todos los Estados miembros, en particular, los grandes Estados. No era contradictorio con el europeísmo más avanzado del núcleo duro de la integración y se tenía cierta legitimación para hacer valer ante los otros Estados que nuestra lealtad merecía que nuestros intereses fueran tenidos en cuenta. Y, en general, hemos constatado que nuestras expectativas de democracia y bienestar han sido ampliamente satisfechas.

La lealtad ibérica fue bien y ampliamente compensada por las Instituciones y los Estados miembros en la Europa a Quince y hasta 1995. Nuestra actitud colectiva de confianza en la idea europea ha sido muy positiva para el fortalecimiento de la Unión frente a actitudes desconfiadas de los nuevos socios del Este y Centro de Europa. Ni antes ni después ha habido una ampliación con socios tan devotos y entregados a favorecer el fortalecimiento de la Unión misma⁴.

2. Participación y contribución al proyecto político europeo

Severiano Teixeira, N., *Southern Europe and the Making of European Union*, Social Sciences Monographs, Columbia University Press, NY, 2002, pp. 3-40.

³ Entre una amplia bibliografía describiendo el proceso de integración, vid. Bassols, R., *Veinte años de España en Europa*, Ed. Biblioteca Nueva y Estudios de Política Exterior, Madrid, 2007. Para ver un balance en cifras, cfr. *20 Años de España en la Unión Europea (1986-2006)*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2006; *Spain in the European Union, The first Twenty Five years (1986-2011)*, Miami-Florida, European Union Center, 2011. Para una visión comparada entre España y Portugal ante el proceso de integración puede verse Royo, S. (Dir.) *Portugal Espanha e a Integração Europeia*, ICS, Lisboa, 2005; García-Pérez, R. y Lobo-Fernandes, L. (Coord.) *España y Portugal, Veinte años de integración europea*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, 2007; García-Pérez, R. y Rodríguez T., (coords.), *Portugal e Espanha. Crise e Convergência na União Europeia*, Tribuna, Lisboa, 2011.

⁴ Como señala Ángel Viñas, España ha sido un miembro modélico: no tiene pretensiones de hegemonía, defiende sus intereses en el marco de la defensa de los intereses comunes a todos, no trata de manipular la construcción europea como Francia o Reino Unido, es más constructiva que Italia y no ha tenido las inhibiciones de Alemania (“España y la UE. Una reflexión a los 20 años de la adhesión”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 4, sept-dic., 1966, p.75).

La perspectiva del impulso ibérico al proyecto político europeo ha producido un interesante debate en el foro virtual de la ciudadanía⁵ y en el presencial con las personalidades⁶.

Los dos países cumplieron con sus deberes para estar en tiempo útil tanto en el Sistema Monetario Europeo como, más tarde, en la Unión Económica y Monetaria. Se adhirieron al Convenio de Schengen para contribuir al abatimiento físico de las fronteras y a la eliminación de controles fronterizos. Recuérdese que otros Estados miembros pusieron dificultades a esas dos grandes construcciones y lograron estar fuera (los *opting out* del Reino Unido y Dinamarca en el euro, la negativa sueca a la moneda única, el régimen especial de Reino Unido e Irlanda en el sistema Schengen, las reticencias de Dinamarca en la PESC...). En la negociación del Tratado de Maastricht nunca pusimos dificultades a las reformas impulsoras del proyecto europeo.

Es relativamente fácil hacer un elenco de las iniciativas defendidas y sacadas adelante por España y Portugal en estos 25 años. España tuvo iniciativas importantes como la creación del estatuto de la ciudadanía de la UE. O la puesta en marcha de políticas de solidaridad (la cohesión económica, social y territorial) mediante los fondos estructurales o la preocupación por las regiones ultraperiféricas, de las que nos hemos beneficiado, como señalaba Paz Andrés, pero han supuesto una clara profundización de la propia Unión. En las reformas de Ámsterdam⁷ impulsamos la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la comunitarización del Acuerdo de Schengen, así como la exclusión del asilo político entre los Estados miembros.

En todas las reformas, además de ser muy activos, España⁸ y Portugal⁹ (Acta Única, Maastricht, Ámsterdam, Niza, la fracasada Constitución europea y el Tratado de Lisboa) estuvieron a favor del aumento de los poderes del Parlamento Europeo y, en general, de cuantas reformas trataban de conseguir más y mejor Europa. Durante presidencias ibéricas del Consejo Europeo hemos impulsado grandes iniciativas, como fue la Estrategia de Lisboa y ahora lo es la Estrategia 2020¹⁰. Ambos países hemos defendido la necesidad de una política exterior y de seguridad común y hemos participado activamente en las acciones de gestión de crisis. La participación activa y las iniciativas de portugueses y españoles en el debate sobre el fracasado Tratado constitucional fueron ejemplares. En palabras de Francisco Aldecoa, hemos aportado revitalización, hemos rescatado el modelo original y lo hemos impulsado renovando

⁵ El Foro virtual mantenido desde las paginas web de las dos Representaciones de la UE en Portugal y España puede verse en lengua española en http://forums.ec.europa.eu/25AnosUE/index_es/viewforum.php?f=3 y en lengua portuguesa, http://forums.ec.europa.eu/25AnosUE/index_pt/

⁶ Las personalidades participantes en el Foro presencial que tuvo lugar en Oporto el 11 de abril de 2011 fueron: Margarida Marques, António Vitorino, Manuel Marín, Paz Andrés Saénz de Santa María, Francisco Aldecoa Luzárraga, Esther Barbé Izuel, António Costa Pinto, Carlos Gaspar, Maria Carrilho, Teresa Gouveia, Paloma Biglino Campos, Fernando García Casas, Álvaro Rodríguez Bereijo, Ana Santos Pinto, Teresa de Sousa, José Maria Brandão de Brito, António Sobrinho, Agustín Ulied, Manel Campos ; y los Moderadores Nuno Severiano Teixeira y Araceli Mangas Martín

⁷ Es cierto que España (junto a varios Estados, alguno grande como Reino Unido) bloqueó por razones objetivas y de interés general el aumento de la votación por mayoría cualificada hasta en tanto no se modificase la reponderación del voto de los Estados.

⁸ Esther Barbé estima que, en general, España ha deseado estar presente de forma activa, ha adoptado un rol de protagonista; hasta en las materias de votación por mayoría cualificada “is a realist integrationism” (“Spain: realist integrationism”, en Algieri, F.; Regelsberger, E. (eds.), *Synergy at Work. Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Europa Union Verlag, Bonn, 1996, p. 376; vid. de la misma autora, *La política europea de España*, Ariel Practicum, Barcelona, 1999.

⁹ Habría que matizar que, a diferencia de España, Portugal “As far as deepening is concerned, Portugal is going to maintain the cautious attitude: not being in the front line, but also not being in the back line” (Seabra, M. J., “Portugal: prudent pragmatism”, en Algieri, F.; Regelsberger, E. (eds.), op. cit. p. 292.

¹⁰ Vid. Aldecoa, F.; González Alonso, L. N.; Guzmán Zapater, M. (Coords.), *La presidencia española de la Unión en 2010*, M. Pons, Madrid, 2009.

sus aspiraciones políticas. Nuestra iniciativa de cohesión económica y social ha abierto el camino a los nuevos Estados miembros del Este. O como señalaba Paloma Biglino, Europa no sólo era garantía para tener democracia sino para profundizarla y hemos contribuido al reforzamiento democrático de Europa (ciudadanía y Carta)

Personalidades políticas, de la política interna y europea, ha proyectado su capacidad política e intelectual sobre el proceso europeo. Junto a líderes de la talla de François Mitterrand o Helmut Kohl, brillaban con ideas y liderazgo Felipe González y Mario Soares. E. Barón, J.M. Gil Robles y J. Borrell empujaron al Parlamento Europeo a ocupar el espacio legislativo. António Vitorino ha dejado una huella histórica en la legitimidad democrática de la UE con su impulso a la Carta de los Derechos Fundamentales y a la cooperación judicial civil y penal y a la cooperación penal. O Manuel Marín abrió la UE hacia Latinoamérica y a la propia Unión hacia los ciudadanos y las familias mediante el Programa Erasmus o el nombramiento de J. Solana al frente de la PESC fue otro reconocimiento. Hemos dado grandes personalidades a las instituciones y proyectos europeos.

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

Portugal y España, sus pueblos y sus élites, han identificado el proyecto europeo con el proyecto nacional, hemos hecho de Europa nuestro propio proyecto nacional y tratado de conjurar con ello demonios internos. Los dos pueblos ibéricos conseguimos dejar de ser periferia, tomamos conciencia de nuestra secular identidad europea y nos apropiamos de la idea europea.

Sin embargo, la participación activa de ambos socios no siempre ha sido común. No se puede decir que hayamos buscado la toma de posiciones comunes. No ha sido fácil ni habitual articular acciones concertadas, al menos no de forma sistemática como se deduce de las afirmaciones de A. Vitorino, Teresa Gouveia y Paz Andrés y de la propia práctica de las cumbres hispano-lusas, más centradas en las relaciones bilaterales que en la agenda europea. En esta materia, los ciudadanos de nuestros países desean una alianza estable de nuestras posiciones y gobiernos en la UE y en Iberoamérica¹¹.

Lanzamos una pregunta en torno a si la defensa de los intereses europeos nos había permitido defender adecuadamente los intereses nacionales. No es fácil evaluar cómo armonizar los intereses nacionales y europeos y como cuantificar unos y otros, tal como señalaba Esther Barbé (Universidad Autónoma de Barcelona); un indicador podría ser saber cuánto contribuye al propio PIB la presencia de un Estado en la UE. Pero hay otros que están fuera de esas fórmulas, por ejemplo, el reconocimiento a un Estado mediante determinados nombramientos. O la creación de un Fondo de cohesión, señala E. Barbé, sirve a intereses nacionales y a la construcción de Europa desde el principio de la solidaridad. Por un lado, desde una lectura normativa, se es un “rule maker”, constructor de normas y políticas, aunque también desde una perspectiva racionalista realista se diría que es el principal beneficiario material de la misma. Hay, pues, una interacción mutua continuada entre la defensa del interés propio y la construcción de un espacio común en torno a principios, valores, normas, etc. ¿Se perciben o no beneficios de las políticas europeas? En los Eurobarómetros hay implícito – añade Esther Barbé en el Foro de Oporto- un acusado europeísmo español y portugués, al tiempo que muestra que los ciudadanos aprecian beneficios de la presencia, lo que deduce una armonía entre los intereses nacionales y europeos. También Paz Andrés percibe que en

¹¹ *Barómetro de Opinión Hispano-Luso (BOHL)*, 3ª ed., 2011, Centro de Análisis Sociales de la Universidad de Salamanca y Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Lisboa (<http://casus/usal.es/BOHL>).

nuestro entusiasmo europeísta ambos países han sabido conjugar intereses nacionales y europeos.

El proceso mismo de atribución del ejercicio de derechos soberanos se hace casi a la par que nuestros Estados crecen en la democracia: el reforzamiento y consolidación de la regeneración política, económica y social de nuestras sociedades va a la par de la contribución al proyecto europeo con más Europa, demostrando que se puede avanzar en el proceso de integración al tiempo que se fortalece internamente las estructuras estatales.

Ahondando en esta perspectiva que nos permite ver la relación entre intereses nacionales y europeos, examinemos los temas que preocupan a los ciudadanos a la luz de los Eurobarómetros¹² cuando piensan en Europa y en su propio país. Es sintomático que en relación con Europa los problemas económico-monetarios (paro, crisis, elevada deuda pública), lucha contra el crimen y control y gestión de la inmigración son los que más preocupan a la ciudadanía de los 27 (españoles y portugueses no difieren de otros ciudadanos europeos). Cuando se fijan en los problemas nacionales estos son los problemas económicos (en su vertiente de paro, la situación económica y el alza de los precios)¹³, el sistema de salud, la inseguridad y la inmigración aunque hay variaciones sobre la intensidad de la inquietud¹⁴. Para los ciudadanos españoles las tres principales preocupaciones son la situación económica (66%), el desempleo (54%) y, en menor medida, la inmigración (12%)¹⁵. Para los portugueses la situación económica y el desempleo¹⁶.

Se podría deducir de una serie de cuadros¹⁷ que hay espacios comunes para las inquietudes nacionales y europeas: una buena parte de las preocupaciones nacionales son europeas aunque pueda haber matizaciones importantes de un Estado a otro. Luego, no hay dicotomía u oposición entre los intereses nacionales y los europeos. Esa proximidad de lo que los ciudadanos esperan de Europa y del propio Estado marca una visión cada vez más utilitarista de Europa como instrumento para resolver problemas. No importa la Europa finalista de los grandes proyectos políticos y de los mitos, sino la Europa instrumental. Este es un cambio importante en la razón de ser actual de la UE.

Otra cosa distinta, y es relevante señalarlo, que la afección a Europa de españoles y portugueses ha disminuido conforme la crisis se ha afianzado y comienza a percibirse un sentimiento de duda y de crítica desde que los efectos de la crisis golpea en la ciudadanía. En palabras de Jose Maria Brandao de Brito, la crisis, además, ha golpeado a las clases medias que están en la base de su construcción. Claro que la crisis de confianza de la ciudadanía tiene mucho que ver con la falta de funcionalidad y la pérdida de vigor de la propia UE.

3.- La aportación de dos lenguas globales

Nuestras lenguas, portugués y español, son seguramente una fundamental aportación a la Unión. El español, tal como figura en los Tratados y en la Constitución española, no es sólo la lengua de 47 millones de europeos... sino que es la lengua de más de 400 millones de personas en el mundo y por tanto la lengua *europa* más hablada en el mundo (como primera

¹² Eurobarómetro Standard 74, publicado en febrero de 2011, realizado en noviembre de 2010
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_publ_fr.pdf

¹³ El paro preocupa al 79 % de los españoles, al 55 % de los portugueses y al 30 % de los alemanes. La situación económica al 60 % de los españoles, 50% de los portugueses y al 19 % de los alemanes. (*ibidem*, p. 17)

¹⁴ *Ib.*, p. 19.

¹⁵ Eurobarómetro 74, Standard, Informe Nacional, España, Otoño 2010, publicado en febrero de 2011, p. 7.

¹⁶ Eurobarómetro 74, Standard, Relatório nacional, Portugal, Outono 2010, publicado en febrero de 2011, p. 3.

¹⁷ Eurobarómetro Standard 74, *cit.*, p. 23.

lengua). El portugués no es la lengua de diez millones de europeos, como sí lo es el checo, el húngaro o el sueco, sino que es la lengua de unos 240 millones de seres humanos¹⁸.

Las dos lenguas ibéricas no sólo tienen una importancia numérica apabullante por sus hablantes comparadas con lenguas como el francés, el alemán y restantes lenguas oficiales: son dos de las cinco lenguas más usadas del mundo (el chino o el hindi sólo se hablan en un país) y, en concreto, el español es la segunda lengua de comunicación o presencia internacional, también es la segunda más hablada en el mundo occidental y la cuarta en el mundo¹⁹.

Ambas lenguas y culturas conllevan una importante industria, mercado y una considerable proyección científico-filológica y literaria en la opinión pública y en el mundo universitario, además de ser dos lenguas demográficamente en expansión (en EEUU, Brasil y, en general, América Latina –el área lingüística más extensa del mundo)²⁰.

Las lenguas española y portuguesa son dos grandes activos que estimamos no han sido valorados suficientemente. Las instituciones de la UE no han apreciado que ambas lenguas tienen dimensión *global* frente a multitud de lenguas oficiales de la UE sin ninguna trascendencia más allá de las fronteras de tales Estados miembros.

Estos datos traducen la necesidad de reivindicar una mayor consideración y visibilidad entre las Instituciones europeas en todas sus acciones: como lengua de sus funcionarios del Servicio Europeo de Acción Exterior, en sus informes, publicaciones, Internet, etc. Frente a la mezquindad de la UE con estas dos lenguas globales y, en particular, con el español que es lengua oficial en más de medio centenar de organizaciones internacionales universales y de ámbito regional.

Aunque formalmente rige el principio de la diversidad lingüística junto al principio fundamental de igualdad de los Estados y de sus lenguas (art. 3.3, 4.2 y 55.1 TUE y 22 de la Carta de Derechos Fundamentales), en la práctica no se respeta²¹ y cualquiera puede comprobar que no sólo hay un trilingüismo en los trabajos internos de las Instituciones (justificable sólo en los trabajos internos entre funcionarios europeos y con su sola presencia) sino también en presencia de delegaciones nacionales y en Internet. Cuando se hace una petición por ciudadanos europeos en su lengua oficial, lo habitual es la contestación en inglés, no respetando la literalidad del Tratado que exige responder en la misma lengua del peticionario (art. 24 *in fine* TFUE). La UE utiliza criterios restrictivos y poco objetivos basados en la riqueza de los Estados y número de la población nativa que favorecen a Francia, Alemania y Reino Unido frente a un multilingüismo *controlado* que tenga en cuenta criterios objetivos basados en las lenguas europeas cuyo conocimiento está más extendido en Europa y en el mundo y que pueden dar proyección exterior y visibilidad a la UE en el exterior.

¹⁸ Se habla en Portugal, Brasil, Angola, Guinea Bissau, Mozambique, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe, y Timor Oriental. Y hay hablantes en Macao y en algunas zonas de la India (Goa, Damán y Diu y Dadra y Nagar Haveli) y en Sri Lanka. Ver <http://observatorio-lp.sapo.pt/pt/dados-estatisticos/falantes-de-portugues>

¹⁹ Aguilar Zinser, A.: “Globalidad en español”, *Reforma*, 6 de octubre 2000.

²⁰ Es reveladora de la arbitrariedad y mezquindad europea con nuestras lenguas la declaración del fallecido Presidente Mitterrand ante el Parlamento Europeo en 1995 pidiendo políticas activas de la Unión para proteger lenguas como la francesa pues en su opinión solo dos culturas tenían la fuerza suficiente para sobrevivir por sí solas: la anglosajona y la hispana. (“Europa, oportunidad para la lengua española”, IV Congreso internacional de la Lengua española, Cartagena de Indias, 2007 (http://congresosdelalengua.es/cartagena/ponencias/seccion_2/26/baron_enrique.htm).

²¹ TPI, sentencia de 20 de noviembre de 2008, *Italia c. Comisión*, as. T-185/05, en la que se anula varias decisiones de la Comisión de publicación de oferta de puestos sólo en lengua alemana, francesa e inglesa.

En la sentencia del TJUE de 16 de diciembre de 2004, *España c. Eurojust* as. C-160/03) en las conclusiones del Abogado General Poiras Maduro se afirma que la diversidad lingüística es una expresión específica de la pluralidad constitutiva de la Unión. Buena y formal declaración sin contrapartida real.

El respeto a la diversidad no existe en la práctica y, por ende, ni la transparencia ni la debida proximidad a toda la ciudadanía de la Unión²². No hay otra lengua europea de su nivel de difusión y estatuto internacional como el español y, sin embargo, el trato no puede ser más discriminatorio y en aumento²³. La marginación de estas dos lenguas globales nos hace pensar, que una vez más, la Unión vive muy por debajo de sus medios y posibilidades en el mundo.

4.- El futuro de la participación de España y Portugal en el nuevo contexto europeo

Nos preguntábamos los moderadores cómo podríamos los dos países ibéricos dar impulso al proyecto político y si creemos que la UE aún tiene proyecto político para este siglo XXI desde nuestra percepción como pueblos ibéricos. Para Paloma Biglino nos quedan tareas por hacer juntos; ambos países todavía tenemos mucho que hacer para profundizar en nuestras propias democracias y en la Unión. Profundizar no es atribuir más competencias a la UE: hay que profundizar en las políticas y en el respeto de la subsidiariedad; España y Portugal deben propiciar una presencia más activa de los ciudadanos, al tiempo que más transparencia y responsabilidad de los poderes públicos nacionales y europeos. En efecto, Bruselas no puede ser una torre de marfil con una única visión central de los problemas, la del Directorio franco-alemán y británico. Tiene que tener una óptica más pluralista y con más sensibilidad hacia la periferia. Teresa Gouveia cree que, aparte de lo que nos ha marcado la crisis, tenemos amplias posibilidades de trabajo en común, especialmente en el marco de las relaciones exteriores (misiones militares, influencia sobre países árabes –ver *infra*-).

Pero al margen de nuestra cooperación e impulso en las relaciones exteriores, Portugal y España deben abogar por la vuelta al método comunitario y su sistema normativo, incluida la clásica armonización de legislaciones, frente a la aventura fallida del etéreo “método abierto de coordinación” en el que se margina al Parlamento y al Tribunal de Justicia, y la Comisión se limita a funciones de supervisión. También ambos países deberían consultarse y coordinarse de cara a cooperaciones reforzadas en materias centrales propicias a la integración frente a la casuísticas y periféricas y más que sorprendentes cooperaciones reforzadas emprendidas sobre divorcio y la patente unitaria (en la que Portugal y España han tenido posiciones distintas).

Es bien sabido que la razón fundamental de la construcción europea fue forjar la paz haciendo imposible nuevas guerras entre europeos. Ahora bien, hoy ya no es un objetivo sino un logro, parte del acervo común. Desde hace años, los europeos estamos persiguiendo nuevas razones que den sentido y legitimen la actual Unión Europea en un mundo que ha cambiado profundamente. Los objetivos de la UE en el marco internacional, que se desplaza económica y políticamente hacia el Pacífico, tienen que estar en consonancia con nuestra época. Los objetivos formales del art. 3 TUE no colman el vacío de objetivos de largo emprendimiento y ese vacío deslegitima al proyecto europeo.

²² En este sentido el informe “Un reto provechoso. Cómo la multiplicidad de lenguas podría contribuir a la consolidación de Europa” (2008) elaborado por un grupo de notables y conocido como “*Informe Maalouf*” (http://ec.europa.eu/education/languages/archive/doc/maalouf/report_es.pdf). Vid. Elera, A., “El lugar de la diversidad e igualdad lingüísticas en el régimen lingüístico de la Unión Europea”, en *Revista Española de Derecho Comunitario* núm. 75, 2005, pp. 381-408; Pérez Vidal, A., “La identidad del español en la Unión Europea: multilingüismo, políticas lingüísticas y traducción”, <http://www.esletra.org/html/programa.php>.

²³ El último episodio del cerco fue la autorización por el Consejo de Competitividad de 10 de marzo de 2011 de una cooperación reforzada (evitando la votación por unanimidad) para la patente unitaria europea que sólo podrá registrarse en inglés, francés y alemán. España e Italia han luchado durante 10 años para evitar esa marginación proponiendo alternativamente el inglés como lengua única. España ha recurrido ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la decisión del Consejo de la UE que autoriza una cooperación reforzada para la creación de la patente unitaria.

Cuando hemos preguntado sobre la suerte y la viabilidad de España y Portugal fuera de la UE, más exactamente si era imaginable lo que hubiera sucedido si la UE no hubiera existido, o si dejara de existir²⁴, las respuestas en el foro virtual han sido elocuentes. Sin duda "... estaríamos en una geoestrategia muy diferente...la tradición de golpes, dictaduras y luchas internas llegarían a los tiempos actuales..." (Antonio Moutinho). Gracias a la presencia en la UE se ha podido "...reconducir los desatinos de ciertas políticas y permite poner coto a desmanes en ciertas decisiones, especialmente en el ámbito económico. En definitiva, sin Europa, el escenario español tendría muchas debilidades y un panorama siempre más incierto" (Juan A. Falcón Blasco).

Manuel Marín tampoco ve futuro a España y Portugal fuera del marco europeo para jugar algún papel en la globalización. No tenemos capacidades suficientes desde ninguna perspectiva. Además, ni tan siquiera el mundo es eurocéntrico. Hemos aprovechado muy bien estos veinticinco años; otra cosa es que no hayamos sabido rentabilizar socialmente esta reciente historia de éxito. Como se ha señalado, la lealtad ibérica fue bien y ampliamente compensada por las Instituciones y los Estados miembros en la Europa a Quince y hasta 1995. Sin embargo, desde que se perfilaba en el horizonte las posteriores ampliaciones reforzándose el Norte y el Este²⁵, el Sur fue perdiendo fuerza al tiempo que se ha ido instalando una corriente de desconfianza hacia el denominado despectivamente "Club Med". Hoy se percibe una fuerte dosis de prepotencia que tiene a despreciar a los Estados medios y del Sur con un claro abandono en brazos de los tópicos y una supuesta falta de ineficacia, descontrol de los riesgos y falta de previsión. Admitía Manuel Marín que en Europa hay la ley del vacío, lo que tú dejas lo ocupan otros sin pedir permiso; la segunda ley, es colocarte un estereotipo, pues si te colocan un estereotipo te obligan a defenderte. Por ello aboga porque seamos serios, rigurosos y firmes trabajando conjuntamente. Pero el futuro es muy difícil; digerir las últimas ampliaciones es difícil, casi imposible; debemos estar más "centrados", superar la posición de nuevos ricos para evitar tener luego despertares dramáticos. Debemos volver a ocupar el vacío que dejamos y rechazar los estereotipos sobre los Estados del Sur.

La crisis ha hecho que los socios europeos vuelvan a la imagen tópica de los vagos del Sur que hemos vivido por encima de nuestras posibilidades y, a su vez, entre la opinión pública ibérica, que Europa sólo nos ofrece e impone sacrificios, lo que puede llevar a un giro hacia la deslealtad y el alejamiento de Europa.

La debilidad institucional, en especial de la Comisión desde principios de siglo, y la falta de liderazgo político nacional hacen el futuro incierto. El "corazón" de Europa está debilitado con tantas ampliaciones y esa falta de dinamismo perjudica a los Estados medios para los que siempre una Comisión fuerte e independiente fue su mejor aliado. No se puede desdeñar que hoy hay una visión crítica en la opinión pública y en los medios de comunicación, motivada por la falta de liderazgo de la Comisión, pendiente siempre de un arrogante e ineficaz directorio de Estados.

En el foro virtual se señaló por Juan Antonio Falcón Blasco que "...La crisis económica-financiera actual, pero sobre todo la desafección de las nuevas generaciones de la meta del paneuropeísmo, lastran la posibilidad de que Europa tenga un empuje en la base social para avanzar", si bien con cierto optimismo no se descarta que "la presión económica y política de las nuevas potencias emergentes del planeta...va a conllevar una inevitable reactivación del proyecto europeo".

²⁴ Como en el reciente libro de Nicole Gnesotto, *Un monde sans Europe?*, Ed. Fayard, Paris, 2011.

²⁵ Las diversas ampliaciones y otras vicisitudes hacen que Carlos Gaspar se cuestione el antiguo corazón virtuoso de los Seis: "les Six ou encore 'le noyau historique' de la construction européenne en est-elle devenue le modèle infidèle?" ("Portugal e a crise europeia?", en *Portugal y España en la Europa del Siglo XX*, Fundación Academia Europea de Yuste, 2005, p.26).

En un marco internacional muy transformado y con un entramado institucional debilitado, la UE va perdiendo impulso político, originalidad y capacidad de respuesta y evolución. Portugal y España viven momentos de gran incertidumbre entre su población pero el futuro no se garantiza con la demolición de Schengen, el proteccionismo y la falta de solidaridad o el imposible regreso a las monedas nacionales. Para los dos países ibéricos, Europa es el problema y la solución.

III. LAS APORTACIONES A LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN

La política exterior de los dos Estados ibéricos se ha definido, tradicionalmente, mediante dos triángulos cuyos lados representan las tres áreas de sus intereses estratégicos nacionales. Para Portugal: Europa, el Atlántico y los países de habla portuguesa (Brasil y los países lusófonos de África) y para España: Europa, el Mediterráneo y América Latina²⁶.

Ahora, y desde la entrada de ambos países en la Comunidad Europea, el vértice superior de ambos triángulos está ocupado por Europa, y esta dimensión europea, que es la prioridad de la política exterior de ambos Estados, es la que trata de influir en las otras dimensiones para rentabilizar estas relaciones. Portugal y España han tratado, por lo tanto, no sólo de poner en la agenda europea sus áreas de interés estratégico nacional, sino también de convertirse en interlocutores privilegiados de Europa en los temas relacionados con estas áreas. En otras palabras, han querido reforzar su posición en Europa a través de sus privilegiadas relaciones extraeuropeas y reforzar su posición en estas zonas del mundo a través de su pertenencia a Europa.

En este contexto, más allá del discurso político y diplomático dentro de la Unión Europea, el mecanismo institucional que permitió, de manera eficaz, el desarrollo de esos objetivos fue el ejercicio de las Presidencias de turno del Consejo de la Unión Europea, que los dos países ibéricos supieron aprovechar y llevaron a cabo con éxito (Portugal en 1992, 2000 y 2007 y España en 1989, 1995, 2002 y 2010) y que aportaron un valor añadido a las relaciones exteriores de la Unión, particularmente a las relaciones de la UE con América Latina, el Mediterráneo, Oriente Medio y África.

1. América Latina

Si bien las relaciones entre la Comunidad Europea y América Central son anteriores a la adhesión de los dos países ibéricos, pues se remontan a 1984 y al intento de aproximación mediante el llamado Diálogo de San José²⁷, es indiscutible que la entrada, en 1986, de España y Portugal en la Comunidad Europea marcó un punto de inflexión en las relaciones de Europa con América Latina y en el interés comunitario por los temas latinoamericanos. Hoy es evidente que, entre 1986 y 2011, los principales hitos de las relaciones de la Unión Europea con América Latina han tenido siempre, la impronta de España y Portugal.

²⁶ Véanse, para el caso portugués, Severiano Teixeira, N., “Breve ensaio sobre a política externa portuguesa” en *Relações Internacionais*, nº 28, Diciembre 2010, pp. 51-60; y para el caso español, Pereira, J.C., *La Política Exterior de España*, 2ª ed. Ariel, Barcelona, 2010.

²⁷ Palomares, G., “España y la relación europarlamentaria con América Latina: balance de una década 1986-1995”, en Molina del Pozo, *España en la Europa Comunitaria: balance de diez años*, Editorial de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995, pp. 207-220.

América Latina no es la prioridad de la política exterior de Portugal ni de España. Y en ambos países la política latinoamericana no está totalmente «europeizada» ni se agota en el contexto europeo. Por el contrario, tanto España como Portugal desarrollan esta relación en dos espacios diferenciados: el primero, bilateral, con cada uno de los países, y el segundo, este sí, en el marco de la Unión Europea y en este caso, intentado ser interlocutores privilegiados: España para la totalidad de la región y Portugal principalmente para Brasil.

No hay duda de que el desarrollo de las relaciones de la Unión Europea con América Latina ha sido en gran parte el resultado de iniciativas políticas y diplomáticas de los dos países ibéricos.

Desde sus respectivos procesos de negociación para la adhesión a la CEE, España y Portugal quisieron que se tuviera en cuenta a América Latina en las estrategias adoptadas por la Unión Europea. En el Tratado de adhesión se incluyeron, por iniciativa española, dos declaraciones sobre América Latina. Portugal quiso, por su parte, hacer valer su relación con Brasil. Pero América Latina no era la prioridad en aquel momento para ninguno de los dos países y, a falta de medidas políticas o económicas concretas, estas primeras tomas de posición de los países ibéricos se quedaron en un plano meramente declarativo.

Un segundo momento de aproximación se produjo con ocasión de la primera Presidencia española del Consejo, en 1989, cuando España trató de institucionalizar una relación política y económica entre Europa y América Latina y de crear un Fondo Europeo de Garantía para resolver la cuestión de la deuda de los países latinoamericanos. Este segundo intento no tuvo más éxito que el primero. La coyuntura internacional no era favorable. Poco después, Europa salía de la guerra fría y el Este se convirtió en la principal prioridad.

Dada la falta de interés y el apoyo europeo a las relaciones con América Latina, la política exterior española creó otro foro multilateral, alternativo a la Comunidad Europea, para las relaciones con América Latina: surgía así la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas, que Portugal apoyó desde el principio, en la Cumbre de Guadalajara de 1991.

Los años 90 estuvieron marcados por un cambio en el contexto internacional y regional y por un nuevo acercamiento entre las dos áreas regionales en virtud de impulsos sucesivos de Portugal y España.

En 1992, durante la primera Presidencia portuguesa del Consejo de la UE, se firmó en Brasilia el Acuerdo Marco entre el Brasil y la Unión Europea. Y en 1995, durante la Presidencia española y con su apoyo, la Comisión Europea puso en marcha una iniciativa estratégica para reforzar la asociación entre la Unión Europea y América Latina²⁸, cuya primera cumbre se celebró en Río de Janeiro en 1999.

En la década de los 90 la Unión Europea promovió procesos de integración regional a su imagen. En 1991 el nacimiento del Mercosur hizo posible en América Latina un cambio de paradigma en las relaciones entre las dos áreas regionales. En la segunda mitad de la década, la Unión Europea desarrolló una estrategia de integración regional y un enfoque común para

²⁸ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, “*Unión Europea/América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación (1996-2000)*”, COM (95) 495, final 23 de octubre de 1995.

el modelo de las relaciones interregionales, basada en dos interlocutores que se consideraban homólogos: la Unión Europea y Mercosur.

Esta dinámica continuó durante la primera década del siglo XXI. Y los esfuerzos de España y Portugal también. En 2002 la Presidencia española consolidó la asociación estratégica y celebró la Segunda Cumbre entre la UE y América Latina. En 2007, la Presidencia portuguesa celebró la primera cumbre entre la UE y Brasil y estableció la asociación estratégica con Brasil²⁹. Por último, en 2010, bajo la Presidencia española se relanzaron las negociaciones con Mercosur.

Y, sin embargo, las relaciones entre la UE y América Latina siguen bloqueadas. Parece llegado el momento de volver a cambiar de paradigma. La coyuntura internacional y regional exige un cambio de modelo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. La estrategia regional y el enfoque genérico y común deben articularse con una estrategia bilateral y un enfoque diferenciado, eligiendo los principales socios y las alianzas más útiles para fortalecer las relaciones entre las dos áreas regionales³⁰.

En este contexto, adquiere hoy especial relevancia la fuerza emergente de Brasil, no sólo como potencia regional, clave para las relaciones con todo el continente latinoamericano, sino también como potencia global. Así lo han entendido los Estados Unidos, que han diseñado una estrategia específica para sus relaciones con Brasil³¹. La Unión Europea ya dio un primer paso con la estrategia UE / Brasil, que se firmó durante la Presidencia portuguesa de 2007³², pero el peso futuro de Brasil en la escena internacional obligará, con toda seguridad, a reforzar esta estrategia³³.

Ahora, en este nuevo paradigma, Portugal y España pueden volver a desempeñar un papel importante. Los lazos históricos, el diálogo iberoamericano y las relaciones bilaterales de los dos países ibéricos son un instrumento esencial para una nueva estrategia de acercamiento entre Europa y América Latina y, sin duda, un valor añadido para la presencia internacional de la Unión Europea.

2. El Mediterráneo

A diferencia de lo que sucede con América Latina, área geográficamente remota en la que los intereses europeos son de naturaleza esencialmente económica y comercial, el Mediterráneo es la frontera sur de la UE y su principal área de vecindad. En consecuencia, el interés

²⁹ Véase Fonseca, C., «O Brasil na Europa», en *Relações Internacionais*, 17, IPRI-UNL, Marzo 2008, pp. 39-42.

³⁰ Arenal Moyúa, C. del, «Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?», *Documento de Trabajo n.º 36*, Real Instituto Elcano, julio de 2009, p. 20.

³¹ Véase el Informe de la *Task Force* «Global Brazil and U.S.-Brazil Relations» del *Council on Foreign Relations* que, además de reconocer la actuación de Brasil en América del Sur destaca también su contribución a la política mundial y recomienda que «este periodo sea visto como una oportunidad para que Brasil y los Estados Unidos profundicen en su asociación mediante vínculos gubernamentales y económicos más estrechos». Cfr. AA VV, «Global Brazil and U.S.-Brazil Relations», Independent Task Force Report n.º 66, Council on Foreign Relations, julio 2011. Disponible en: http://i.cfr.org/content/publications/attachments/Brazil_TFR_66.pdf.

³² Para un análisis más detallado del papel de Portugal en la aproximación de Brasil a la CEE, véase, Carvalho, Th., «Portugal e as relações Brasil-União Europeia (1986-2007)», en *Relações Internacionais*, 29, IPRI-UNL, marzo 2011, pp. 91-100.

³³ Gratius, S., «Brasil y Europa hacia 2015» *FRIDE Policy Brief n.º 49* – febrero 2011,

estratégico de la UE en el Mediterráneo es de naturaleza totalmente diferente y va mucho más allá de las razones estrictamente económicas, pues se extiende a los ámbitos políticos y de seguridad y constituye una prioridad esencial para la acción exterior de la Unión Europea.

Portugal y España, en su calidad de Estados del sur de Europa particularmente sensibilizados sobre la importancia del Mediterráneo en el ámbito regional europeo, han desempeñado un papel importante en este sentido y han participado activamente, en el marco de la Unión Europea, en las diversas iniciativas políticas para promover el diálogo entre las dos orillas del Mediterráneo. Los dos países ibéricos participan en todos los foros multilaterales mediterráneos y son miembros fundadores de la cooperación euromediterránea. Además, a diferencia de lo que ocurre con sus políticas con América Latina, en las que los dos países mantienen su propio espacio tanto en el ámbito bilateral como en el iberoamericano, las políticas mediterráneas de España³⁴ y Portugal³⁵ se desarrollan principalmente en el marco multilateral euromediterráneo y están ampliamente «europeizadas». Una prueba de ello es la aprobación, bajo la presidencia de los países ibéricos, de dos documentos fundamentales para la estructuración de las relaciones entre la UE y el Mediterráneo: la Declaración de Barcelona (1995), que define la Asociación Euromediterránea y la Estrategia Común de la UE para el Mediterráneo, adoptada en Santa María da Feira en junio de 2000.

El redescubrimiento del Mediterráneo por parte de la política exterior española data de la segunda mitad de los años 80 y resulta ya evidente en la primera Presidencia española de la Unión en 1989³⁶. El giro portugués hacia el Mediterráneo es posterior pues se concreta en los años 90. Pero ya en 1992, bajo la primera Presidencia portuguesa y por iniciativa española, se puso en marcha la Asociación UE-Magreb.

En 1995, la Presidencia española marca un momento clave para relaciones entre las dos áreas regionales con el lanzamiento de la Asociación Euromediterránea y del Proceso de Barcelona. Y en 2000, ya bajo Presidencia portuguesa, se aprobó la Estrategia Común de la UE para el Mediterráneo³⁷, que plasmaba la visión regional de la UE sobre su periferia sur en un instrumento por excelencia de la política exterior europea y establecía las líneas generales de la acción exterior europea en la región.

A pesar de las diversas iniciativas políticas y de los intentos de dinamizar el proceso, incluidos los de la Presidencia española de 2002, la parálisis y el estancamiento de la Asociación Euromediterránea, llevaron a Francia a lanzar en 2007 una nueva propuesta: la Unión por el Mediterráneo. Se trataba de un nuevo marco de cooperación, al margen de la Unión, en el que participarían sólo los países ribereños de la cuenca mediterránea. Varios Estados miembros con intereses en el Mediterráneo (como Italia, España y Portugal) no estaban dispuestos a prescindir del marco multilateral euromediterráneo. Y España, en

³⁴ Barbé, E.; Mestres, L.; Soler y Lecha, E., “La Política Mediterránea de España: entre el proceso de Barcelona y la política europea de vecindad”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 79,80, Barcelona, 2007, pp. 35-51.

³⁵ Faria, F., “The Mediterranean: a new priority in Portuguese Foreign Policy” in *Mediterranean Politics*, 1:2, Londres, 1996, pp. 212-230.

³⁶ Barbé, E., “Espagne: La redécouverte de la Méditerranée”, in *Confluences Méditerranée*, nº 2, Hiver, 1992, pp. 69-76.

³⁷ Cf. *Estrategia común del Consejo Europeo para la región mediterránea*, Santa Maria da Feira, 19 de junio de 2000. Diario Oficial de las Comunidades Europeas (L-183), pp. 5-10.

particular, no estaba dispuesta a abdicar de la herencia del Proceso de Barcelona³⁸. Ante estas reacciones, Francia se comprometió a negociar y a redefinir su propuesta para integrar ese legado. En 2008, nació oficialmente el Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.

Está claro que hay un consenso entre los Estados miembros sobre la prioridad que hay que conceder al Mediterráneo en el contexto de la política exterior europea. Históricamente, la relación entre la UE y el Mediterráneo surge como contrapunto a la ampliación europea hacia el Este, la primera promovida por los países del Sur y la segunda por los Estados miembros del Norte y del Centro de Europa. En el marco del equilibrio interno europeo y de las relaciones desarrolladas en las últimas décadas con los países del sur del mediterráneo, correspondía (y corresponde aún) a España y Portugal un papel de potenciadores de la profundización de la cooperación euromediterránea, especialmente a través de la consagración política de la Unión por el Mediterráneo, cuya Secretaría tiene su sede en Barcelona.

La respuesta de la Unión Europea a los recientes acontecimientos políticos en el norte de África, promoviendo instrumentos específicos para la región y revisando la Política Europea de Vecindad³⁹ (instrumento marco, creado en 2004, para las relaciones entre la UE y todos sus países vecinos), vino a reconocer que el exceso de iniciativas políticas para el Mediterráneo (Proceso de Barcelona, Política Europea de Vecindad, Unión por el Mediterráneo, Diálogo 5 +5) ha demostrado su ineficacia para la consecución de los objetivos propuestos. Por otra parte, la defensa de las sociedades civiles del Norte de África puso de manifiesto la ambigüedad de la retórica europea, dividida entre la promoción de los principios y valores democráticos y el apoyo a regímenes autoritarios, por razones de seguridad. Una ambigüedad a la que hay que añadir la brecha entre las expectativas creadas por las propuestas de la política euromediterránea y la eficacia política de sus resultados, que afecta a la credibilidad internacional de la UE.

En este contexto, Portugal y España, concedores privilegiados de la realidad mediterránea y, en particular, del norte de África, pueden contribuir a reforzar la legitimidad exterior de la Unión, mediante la promoción de iniciativas políticas específicas, fundamentales en el actual momento de transición política, en el que sus respectivas experiencias históricas pueden resultar muy útiles. Estas iniciativas deben centrarse en medidas para fomentar la confianza entre la UE y los representantes locales de la sociedad civil, dando prioridad a la coherencia entre la retórica política y la definición de los instrumentos de cooperación.

3. Oriente Medio

Oriente Medio es un tema central de la agenda de política exterior desde el comienzo de la Cooperación Política Europea en la década de los 70. Tras la institucionalización de la PESC, con el Tratado de Maastricht, Oriente Medio fue señalada como una de las cinco áreas prioritarias de la acción exterior europea⁴⁰. El comienzo de la PESC coincidió con la reanudación del proceso de paz en Madrid y Oslo. Desde el inicio de este proceso, los países

³⁸ Soler y Lecha, E., "El Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo", *Documento de Trabajo del Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) n° 28*, Fundación Alternativas y Fundación CIDOB, Madrid/Barcelona, 2008.

³⁹ European Commission and High Representative of the EU for Foreign and Security Policy, "A New Response to a Changing Neighbourhood", COM(2011)303, 25 de mayo de 2011.

⁴⁰ Cf. *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas*, 29 de octubre de 1993. Las otras áreas identificadas como prioritarias para la acción exterior fueron la promoción de la paz y la estabilidad en Europa, África del Sur, la antigua Yugoslavia y Rusia.

Europeos mostraron su capacidad para promover foros de diálogo y de contacto entre las partes en conflicto, lejos de la atención internacional, cuyo impacto no puede ser ignorado.

Desde entonces, la UE ha concentrado gran parte de los esfuerzos de su acción exterior en apoyar la creación de un entorno que hiciera posible una paz duradera en Oriente Medio, mediante dos componentes principales: el apoyo político y económico al proceso de paz y los esfuerzos para alcanzar una estabilidad regional mediante soluciones multilaterales⁴¹.

En la estructura regional de la política exterior de la UE, Oriente Medio se divide en dos áreas de cooperación: por un lado la región mediterránea, que incluye los estados ribereños del Mediterráneo, y, por otro, los países del Golfo. Esta opción, determinada por razones económicas y de seguridad, ha dado como resultado una coherencia limitada en el planteamiento estratégico regional, teniendo en cuenta que los principales problemas políticos (como el conflicto palestino-israelí) no pueden dejar de incluir al conjunto de los Estados de Oriente Medio.

Uno de los objetivos de la política exterior de la UE es su consolidación como un actor regional, particularmente en Oriente Medio. Como tal ha desarrollado y apoyado una serie de iniciativas políticas para la región, tanto de carácter bilateral como multilateral. Portugal y España han apoyado políticamente estas iniciativas y han tratado de participar en su aplicación, como lo demuestra la elección del primer Enviado Especial de la UE para Oriente Medio, el español Miguel Ángel Moratinos. Sin embargo, los esfuerzos europeos han sido poco eficaces por tres razones: las divisiones dentro de la UE, por intereses políticos y por los diferentes criterios sobre el papel que debe desempeñar la UE en la región; el reconocimiento, por parte de los actores regionales, del papel de interlocutores externos y la necesidad de evitar conflictos dentro de la comunidad transatlántica.

El marco regional de Oriente Medio, y en particular los factores determinantes de la paz entre israelíes y palestinos, condicionan que la acción exterior europea tenga que formar parte de los esfuerzos multilaterales y, en particular, de la cooperación con los Estados Unidos. Se trata de un área estratégica para la política exterior de Estados Unidos y Europa, por lo que las alianzas regionales adquieren una mayor importancia en el contexto internacional. Pero si este argumento puede utilizarse como un factor de conflictividad por el protagonismo de europeos y americanos, también puede (y debe) ser visto desde una perspectiva de complementariedad.

Portugal y España, Estados miembros de la UE y socios transatlánticos, tienen una posición privilegiada para promover el diálogo político con Oriente Medio en el marco de la cooperación transatlántica. Una iniciativa que pasa por el fomento del diálogo entre los diferentes protagonistas, regionales, por supuesto, pero también europeos y americanos. Dada la estructura política regional, es fundamental para los países ibéricos, con escasa capacidad de intervención bilateral en Oriente Medio, afirmar su capacidad de elementos de conciliación euroatlántica, en particular ante la resolución de problemas potencialmente conflictivos en ambos lados del Atlántico.

4. África

⁴¹ Ortega, M. (ed.), *The European Union and the crisis in the Middle East*. Chaillot Paper n°62, International Institute for Security Studies - European Union (ISS- EU), 2003.

África no ha sido una prioridad para la política exterior española⁴², pero sí lo ha sido para la política exterior portuguesa. Desde la descolonización, en 1975, las relaciones poscoloniales con los países de habla portuguesa de África constituyen uno de los vértices del triángulo de interés estratégico y son, por lo tanto, una prioridad para Portugal.

La política africana del Estado portugués, a pesar de haber acabado desarrollándose cada vez más intensamente en el contexto europeo, nunca fue totalmente «europea». Antes al contrario, Portugal se reserva su propio espacio y la cooperación bilateral con cada uno de estos países e incluso un espacio multilateral lusohablante propio, en el marco de en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP).

Pero al mismo tiempo, Portugal ha tratado de incluir a África en la agenda de la UE, presentarse como uno de los interlocutores de este continente y aprovechar sus presidencias del Consejo para influir en la política de la UE en África y proyectar, además, internacionalmente el peso de la Unión en el continente africano.

En el período poscolonial, las relaciones entre la UE y los Estados africanos se enmarcaron en los Acuerdos de Lomé, rebautizados en 2000 Acuerdos de Cotonú, hasta entonces, guiados por una lógica más o menos asistencialista, es decir, en torno a la ayuda al desarrollo.

La Presidencia portuguesa del Consejo de la UE en 2000, fue un hito simbólico en las relaciones entre la UE y el continente africano, con la celebración de la primera Cumbre UE-África en El Cairo. En esta reunión, marcada por el pasado colonial, se admitió, sin embargo, la necesidad de superar la lógica asistencialista de la ayuda al desarrollo y la necesidad de crear un marco institucional para las relaciones políticas al más alto nivel. Sin embargo, estos acuerdos no se concretaron políticamente. El cumplimiento de los compromisos fue escaso y el tiempo transcurrido, excesivo: siete años pasaron hasta que se celebró la siguiente Cumbre.

Sin embargo, el escenario internacional ha cambiado y la importancia estratégica de África⁴³ también. En primer lugar, por razones de economía y energía, dada la importancia del continente como una fuente de suministro de petróleo y teniendo en cuenta la inestabilidad en las fuentes tradicionales de Oriente Medio. En segundo lugar, por razones políticas y de seguridad, debido a la aparición de amenazas y riesgos transnacionales. Y no sólo por el terrorismo y la delincuencia internacional organizada, con especial incidencia en las zonas, como es habitual en África, donde la fragilidad o el fracaso del Estado son evidentes. También han influido otras cuestiones que afectan a la seguridad, como las crisis medioambientales o las pandemias.

Por otro lado, el fortalecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), por parte europea, y, sobre todo, el lanzamiento en 2002 de la Unión Africana (UA), por parte africana, hicieron posible la aparición de un interlocutor institucional para el continente, una estrategia de diálogo multilateral más coherente y organizado y un enfoque más regional. En estas circunstancias África empezó a adquirir más importancia en la agenda de la UE⁴⁴.

⁴² A pesar del plan para África de Miguel Ángel Moratinos, África no es una prioridad de la agenda exterior de España ni tiene el peso en la política exterior española de otras áreas como el Mediterráneo o América Latina. Véase *Plan África 2006-2008*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2006.

⁴³ Véase Soares de Oliveria, R., “A África desde o Fim da Guerra Fria”, en *Relações Internacionais*, IPRI, diciembre de 2010, pp. 93-114.

⁴⁴ En 2005 el Consejo Europeo aprobó la “Estrategia para África” para reforzar las ayudas públicas al desarrollo y acelerar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Los Presidentes del Consejo, de la Comisión y del Parlamento Europeo firmaron la “Declaración sobre Política de Desarrollo”.

Fue, una vez más, la Presidencia portuguesa del Consejo de la UE, en 2007, la que marcó una nueva etapa de gran importancia política para las relaciones entre los dos continentes, con la celebración en Lisboa de la II Cumbre UE-África y la firma de la Estrategia Conjunta África-UE, que, con un enfoque regional más pragmático, se diseñó para abordar el nuevo contexto regional e internacional (la globalización y la profundización de la integración regional en los dos continentes) definiendo objetivos concretos e intereses y oportunidades comunes⁴⁵.

Pero la entrada en escena de nuevos actores internacionales, como Estados Unidos, y de potencias emergentes como China o India, por un lado, y las enormes disparidades y la escasa integración de África, por el otro, parecen aconsejar hoy un cambio en el modelo de enfoque interregional. Es decir, la estrategia de enfoque regional, la articulación de una estrategia bilateral, que busque en las potencias regionales y subregionales africanas los interlocutores y alianzas necesarios para fortalecer las relaciones entre los dos continentes⁴⁶. Ahora bien, en este punto, los lazos históricos y las relaciones bilaterales con algunos países, como Angola, puede ser un útil activo para las relaciones entre Europa y África.

IV. CONCLUSIONES.

En este breve balance de los 25 años de presencia de España y Portugal en la Unión Europea, no hemos pretendido hacer un inventario de los costes y beneficios, políticos, económicos y sociales que la integración europea ha aportado a los dos estados ibéricos. Por el contrario, el enfoque fue bien diferente, y el punto de partida muy claro: ¿cuál es la contribución de España y Portugal al proceso de integración europea?, ¿qué valor añadido aportaron los dos países ibéricos a los valores europeos, al acervo comunitario y a la proyección exterior de la Unión?

Llegados a esta fase de la reflexión y después de los dos debates abiertos en sendos foros, uno virtual y otro presencial, podemos sacar ya una serie de conclusiones. La primera, en el plano de las relaciones bilaterales entre Portugal y España dentro de la Unión. La segunda, precisamente, en términos de la contribución de los dos estados ibéricos al proceso de integración en su conjunto.

El saldo de los 25 años de integración de España y Portugal se considera muy positivo. Con la entrada en la Comunidad Europea en 1986, ambos países consiguieron, con éxito, la consolidación de sus democracias, la modernización de sus economías, el fortalecimiento de su papel internacional y la regulación de sus asuntos bilaterales.

Durante la primera década de la integración, marcada por la prioridad de la cohesión económica y social, hubo una identidad de intereses estratégicos entre Portugal y España en el marco europeo y la coordinación de posiciones fue fácil y casi natural.

En la segunda década, sin embargo, con la pérdida gradual de peso de la política de cohesión, esta situación cambió profundamente. La reforma institucional y la ampliación hacia el Este marcaron un punto de inflexión. Y la natural convergencia anterior se convirtió en una

⁴⁵ Véase Franco, M. (coord.), *A UE e África: Em Busca de uma Parceria Estratégica*, IPRI/FLAD, Lisboa, 2009.

⁴⁶ Véase Helly, D., *L'UE et l'Afrique: Les défis de la Cohérence*, Cahiers de Chaillot n° 123, Institut d'Études de Sécurité - Union Européenne, (ISS- EU), 2010.

divergencia de intereses y en una mayor dificultad para la coordinación de las posiciones de los dos países dentro de la Unión.

La actual crisis de la deuda soberana parece haber consolidado esta divergencia de intereses y estrategias y el futuro debate sobre las próximas perspectivas financieras de la UE puede prolongar, e incluso agravar, esta situación.

Esto no quiere decir que España y Portugal no sigan teniendo áreas de intereses convergentes. Lo que ocurre es que a estas se superponen otras de intereses divergentes. El reto de futuro para los países ibéricos será aprender a gestionar ambas de forma simultánea, lo que les exigirá claridad en la definición de sus objetivos y flexibilidad en la implementación de sus estrategias. Es decir, una doble coordinación: en la acción conjunta de las convergencias y en la gestión de las divergencias.

El segundo plano es el de la contribución de los países ibéricos a la Unión. Desde el momento de la adhesión, en 1986, Portugal y España fueron siempre socios leales: compartieron los valores, enriquecieron el acervo, ayudaron a la proyección internacional de la UE y estuvieron, siempre, en el núcleo más avanzado de los partidarios de la integración europea. En el ámbito interno se integraron en la unión monetaria y en la una moneda única, participaron en la reforma de todos los Tratados, de Maastricht a Lisboa, se adhirieron al Acuerdo de Schengen y apoyaron la creación de un espacio europeo de Espacio de Libertad Seguridad y Justicia. En el ámbito externo apoyaron la creación de una Política Exterior y de Seguridad Común y contribuyeron a la proyección internacional de la Unión en aquellas áreas regionales con las que mantienen relaciones privilegiadas. Y si fueron activos en el plano diplomático, no lo fueron menos en el militar: apoyaron también la creación de la Política Común de Seguridad y Defensa y participaron en todas las misiones de gestión de crisis de la Unión.

En la actualidad, ni Portugal ni tampoco España pueden emprender iniciativas políticas relevantes en el ámbito interno que contribuyan de manera creíble al relanzamiento del proceso de integración europea. Además, en lo que respecta a la actual crisis de la deuda soberana, España y Portugal han mostrado posiciones divergentes y no tienen ningún interés en el desarrollo de estrategias conjuntas.

Pero si esto es así, en el ámbito interno, no sucede lo mismo a nivel internacional, pues en él los dos países ibéricos tienen condiciones y credibilidad en el marco europeo y, además, pueden y deben desarrollar estrategias conjuntas. En un momento en el que es crucial para la UE redefinir su papel internacional y por lo tanto, plantear una nueva estrategia internacional menos replegada sobre el continente y más abierta al exterior, a las áreas regionales de América Latina y el Mediterráneo y, sobre todo, a los acuerdos de asociación con las democracias emergentes, como Brasil. Si tuvieran iniciativas y, mejor aún, si supieran desarrollarlas conjuntamente, Portugal y España podrían, una vez más, constituir un valor añadido para la Unión Europea.

Salamanca y Lisboa, septiembre 2011