

TRIBUNA

CUARENTA AÑOS DE ESPAÑA EN LA UNIÓN EUROPEA: LOS MEJORES AÑOS DE NUESTRA HISTORIA RECIENTE

ALBERTO JOSÉ NAVARRO GONZÁLEZ

Embajador de España

Estamos cumpliendo cuarenta años del ingreso del Reino de España, junto con Portugal, en las entonces denominadas Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986. Ha sido sin duda la historia de un éxito. Son, probablemente, los mejores cuarenta años de la historia contemporánea de España. Creo que nunca antes los españoles habíamos disfrutado de tanta estabilidad política y de tanta prosperidad económica. En esta contribución a la Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI) voy a mencionar algunas de nuestras aportaciones en el ámbito de las relaciones exteriores, que son las que mejor conozco, haciendo especial referencia a la política exterior, a la ayuda humanitaria, al Mediterráneo (con el denominado proceso de Barcelona) y a las relaciones con América Latina que es como se denomina a la región en las instancias comunitarias. Pero antes de ello quiero hacer algunas consideraciones de carácter general sobre España y Europa.

En los años ochenta del siglo pasado, cuando acabé mis estudios universitarios en Salamanca, podía oír en Europa la frase peyorativa de que “África empieza en los Pirineos”. Y es que España era entonces un país pobre, con apenas 5.800 euros de renta per cápita, con una economía cerrada (el comercio exterior —exportaciones más importaciones— apenas alcanzaba el 30% del PIB de la época), una inflación de dos dígitos y un desempleo de más del 20%. Baste citar a título de ejemplo que España recibió en 1978 el último préstamo del Banco Mundial como un país en vías de desarrollo o que figuró hasta el 31 de diciembre de 1985 en el SPG de Japón.

España tiene actualmente una renta per cápita, según el INE, de 32.630 euros (2024), un comercio exterior que supera el 73% de nuestro PIB (que a su vez se ha multiplicado por siete desde 1986) y empresas multinacionales de alcance global como el Banco Santander, BBVA, Inditex, Iberdrola, o Telefónica por citar tan sólo algunas de ellas. Y nuestra esperanza de vida ha pasado de 76 años en 1985 a 84 años en 2024, la mayor de la Unión Europea y una de las mayores del mundo.

Los españoles hemos recibido mucho de Europa. Muchos fondos o recursos financieros, más de 458.000 millones de euros en estos cuarenta años que llevamos como Estado miembro de pleno derecho, más de tres veces el famoso Plan Marshall en valor actualizado, casi el 1% de nuestro PIB en transferencias anuales del presupuesto comunitario. Pero no sólo fondos sino también, y tal vez de mayor relevancia aún, el privilegio de vivir en el mayor mercado del mundo, con el euro como nuestra moneda, en una de las zonas más estables, seguras y prósperas del mundo. Con una legislación avanzada en materia de medio ambiente, de normas de competencia, de apertura comercial o de igualdad de género. Dentro de Europa, los españoles hemos aprendido durante estos años que, a mayor apertura, mayor prosperidad, algo que no deberíamos olvidar cuando se alzan muchas voces pidiendo medidas proteccionistas, imposición de aranceles o cierre de mercados.

Los españoles hemos recibido mucho, pero hemos aportado también mucho a Europa. Una Europa que hoy ya no puede entenderse sin la huella española. De ello voy a hablar brevemente en esta Tribuna. Porque han sido en buena medida iniciativas españolas el impulso a la cohesión económica, social y territorial, la ciudadanía europea (la famosa carta de Felipe González de 1990), las relaciones con América Latina (“esa parte de Europa que se fue al otro lado del Atlántico” en palabras del Premio Nobel portugués José Saramago) o con el Mediterráneo (con la asociación entre iguales que puso en marcha el proceso de Barcelona en la segunda presidencia española del Consejo en 1995) así como han sido también iniciativas españolas la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia o más recientemente la puesta en práctica de una política europea de migración.

Parte de nuestro éxito ha sido el hecho de que hemos enviado a Europa a nuestros mejores hombres y mujeres: Abel Matutes, Manuel Marín, Marcelino Oreja, Pedro Solbes, Loyola de Palacio, Joaquín Almunia o Teresa Ribera como Comisarios, Javier Solana y Josep Borrell como Altos Representantes para la PESC, Miguel Ángel Moratinos como Enviado especial para Oriente Medio, Enrique Barón, José María Gil Robles y Josep Borrell como Presidentes del Parlamento europeo, Nadia Calviño como actual presidenta del BEI o Gil Carlos Rodríguez Iglesias como Presidente durante nueve años del Tribunal europeo de Justicia.

La adhesión de España a las Comunidades Europeas en 1986 marcó un punto de inflexión no solo en nuestro desarrollo económico y social, sino también en nuestra proyección internacional. Al integrarnos plenamente en el proyecto europeo, España se convirtió en un actor cada vez más relevante en la configuración de la política exterior y de seguridad del continente. A lo largo de las últimas cuatro décadas, su compromiso con la hoy denominada Política Exterior y de Seguridad Común ha sido constante, activo, muy europeísta y multifacético, dejando una huella significativa en la forma en la que Europa aborda hoy los desafíos globales. La presencia de Javier Solana (1999-2009) y de Josep Borrell (2019-2024) como Altos Representantes de la política exterior de la Unión es un claro ejemplo de la contribución española a la acción exterior de Europa en las últimas décadas.

Sin la participación de Javier Solana y de Josep Borrell no se puede entender el desarrollo y la evolución de la PESC. Javier Solana fue una figura clave en el impulso y consolidación de la PESC contando con muy pocos medios y sobre la base de las competencias muy limitadas que le otorgaba el Tratado de Amsterdam. Aún recuerdo nuestra llegada al edificio Justus Lipsius del Consejo el 1 de noviembre de 1999 (Javier como Alto Representante y yo como su Jefe de Gabinete, habiendo dejado para ello la dirección de la Oficina Humanitaria de la Comisión) donde apenas teníamos medios materiales o humanos para desempeñar nuestra labor. Con muy pocos medios Javier Solana pudo impulsar la acción exterior de Europa de una manera decisiva.

Josep Borrell ha tenido que lidiar con un orden multipolar más incierto y fragmentado. Ha dispuesto de las competencias más amplias que le otorgaba el Tratado de Lisboa al presidir los Consejos de Asuntos Exteriores, de Defensa y de Cooperación y contar a su disposición con el Servicio Europeo de Acción Exterior, la mayor red diplomática del mundo y con logros destacables sobre todo en Ucrania y en el ámbito de la seguridad y la defensa. Ambos enfrentaron limitaciones en su trabajo por la falta de voluntad política y de unidad de los Estados miembros.

Pueden mencionarse las divergencias de los Estados miembros sobre la guerra de Irak con Javier Solana o sobre Rusia, Gaza e Israel con Josep Borrell. Es evidente que la política exterior de Europa sigue dependiendo en gran medida de la voluntad política de los Estados miembros y que la regla de la unanimidad, que es la norma en casi todos los ámbitos, conduce lamentablemente al mínimo común denominador o, lo que es aún peor, a la parálisis en la toma de decisiones.

Quiero mencionar brevemente tres ámbitos de la política exterior de la Unión Europea que me son especialmente queridos y cercanos: la Ayuda Humanitaria, el Proceso de Barcelona y las relaciones con América Latina.

La Oficina Europea de Ayuda Humanitaria (ECHO), que dirigí en los años 1997 a 1999 bajo el liderazgo de la Comisaria Emma Bonino, está ahora integrada en la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea y dispone de un presupuesto de 1.900 millones de euros para el año 2025. ECHO ha trabajado estrechamente con España en múltiples iniciativas para responder a crisis humanitarias en todo el mundo. Entre los principales logros y colaboraciones destacan el envío de ayuda humanitaria a Ucrania tras la invasión rusa de 2022 pues la Unión Europea, a través de ECHO, ha destinado hasta ahora 1.100 millones de euros, con relevante participación española tanto en financiación como en logística. Otro ejemplo de colaboración son los terremotos en Turquía y Siria de 2023 en los que España desplegó equipos de rescate de la Unidad Militar de Emergencias y aportó fondos en respuesta a la activación por ECHO del mecanismo de protección civil de la Unión Europea. O durante la pandemia de la COVID-19 en la que ECHO financió la distribución de vacunas y equipos médicos en muchos países vulnerables gracias al apoyo logístico español.

Merecen citarse también las hambrunas en el Sahel y en el Cuerno de África en las que ECHO y España han financiado programas de seguridad alimentaria en países como Níger y Somalia o la ayuda a migrantes venezolanos, con fondos europeos y participación de diversas ONG españolas. España, a través de su Unidad Militar de Emergencias y de otros equipos, ha participado en diferentes misiones como los incendios forestales en Grecia del año 2023 o las inundaciones en Europa Central. Varias instituciones y ONG españolas como Cruz Roja Española, Médicos Sin Fronteras, Acción contra el Hambre, MPDL o Intermón/Oxfam ejecutan desde hace décadas importantes proyectos de ayuda humanitaria. Es importante destacar que los proyectos de ayuda humanitaria son financiados al cien por cien por ECHO, a diferencia de los proyectos de cooperación al desarrollo en los que la aportación de la Comisión Europea está limitada como máximo al cincuenta por ciento del importe del proyecto debiendo completarse con la aportación de otros donantes o con fondos propios de la ONG. Así pues, la colaboración entre España y ECHO ha permitido una respuesta rápida y eficaz en numerosos desastres naturales, en conflictos creados por el hombre y en la reciente pandemia, reforzando el papel de la Unión Europea y de España como actores clave en la ayuda humanitaria global.

El Proceso de Barcelona, lanzado durante la presidencia española de 1995, ha sido un pilar fundamental en la política de España y de la Unión Europea hacia el Mediterráneo. A lo largo de tres décadas, este proceso ha evolucionado, pero manteniendo su esencia que es la de fomentar la cooperación regional entre Europa y los países del Mediterráneo meridional y oriental.

España, junto a otros socios europeos, impulsó esta iniciativa durante su segunda presidencia del Consejo, en el primer semestre de 1995, como respuesta a la necesidad de estabilidad y

desarrollo en la región mediterránea tras el fin de la Guerra Fría. El proceso de Barcelona estaba basado en tres pilares: el pilar político y de seguridad con el fin de promover la paz y la estabilidad. El pilar económico y financiero con el fin último de crear una zona de libre comercio euromediterránea. Y el pilar social y cultural para fomentar el diálogo intercultural, la cooperación en educación y una gestión ordenada de la migración. España ha sido históricamente un actor clave en el Proceso de Barcelona debido a su ubicación geográfica como puente entre Europa y África, a su interés estratégico por fomentar la estabilidad del Magreb y a su liderazgo diplomático, promoviendo cumbres euromediterráneas y proyectos de cooperación.

Durante sus tres décadas de existencia el proceso de Barcelona ha permitido un reforzamiento del diálogo político y mantener canales de comunicación entre actores enfrentados como Israel y varios países árabes con los que aún no mantiene relaciones diplomáticas. Se han adoptado importantes Acuerdos de Asociación con Marruecos, Túnez, Jordania, Egipto y otros países de la región, aunque no se ha alcanzado el objetivo de una zona de libre comercio. Se han impulsado numerosos proyectos concretos con importantes inversiones en infraestructuras, energía o medio ambiente y merece destacarse la creación de la Unión por el Mediterráneo en el año 2008 con sede en Barcelona.

España sigue y seguirá defendiendo una política mediterránea activa en la Unión Europea, especialmente en el ámbito de la transición energética, como por ejemplo el corredor de hidrógeno verde con Marruecos, en el de la gestión migratoria (proceso de Rabat o acuerdos con países de origen y tránsito) y en el de la seguridad frente al terrorismo y el extremismo islámico. Creo que el Proceso de Barcelona, un logro impulsado decisivamente por España, ha sido un marco esencial para estructurar las relaciones entre la Unión Europea y el Mediterráneo. Aunque no se han alcanzado todos sus objetivos iniciales, el proceso de Barcelona ha permitido mantener un diálogo multilateral único en una región muy compleja. Su legado perdura en la Unión por el Mediterráneo y en la agenda europea actual, donde España sigue siendo un actor central para su desarrollo e implementación.

Desde su adhesión en 1986, España ha desempeñado también un papel clave como enlace o puente entre **Europa y América Latina**, promoviendo la cooperación política, económica y social o cultural. Su labor ha sido fundamental para fortalecer los vínculos bi-regionales, impulsando Acuerdos de Asociación, el desarrollo sostenible y el diálogo político. Hay que tener en cuenta que en el año 1985 América Latina no existía prácticamente en las relaciones exteriores de las entonces Comunidades Europeas. Sólo había una Delegación en todo el continente, en Caracas (donde se había trasladado desde Santiago de Chile tras el golpe de Augusto Pinochet). Y ello tenía cierto sentido ya que en ese año 1985 toda la cooperación europea con América Latina era inferior a la existente con un país ACP como Togo. Desde nuestro ingreso, junto con Portugal, se inicia la apertura de Delegaciones hasta cubrir en la actualidad a todos los países iberoamericanos y se consigue, con el apoyo del Parlamento Europeo, la división de línea presupuestaria PVD-ALA que implicaba que cada euro destinado a América Latina suponía dedicar dos euros para Asia (en sus inicios esa línea presupuestaria distribuía sus fondos en un 90 por ciento para Asia y un 10 por ciento para América Latina). España consiguió también que la República Dominicana y Haití ingresasen como países ACP en el Convenio de Lomé en 1990, el marco más privilegiado de cooperación con países en vías de desarrollo.

Durante todos esos años se impulsó la firma de acuerdos facilitando el comercio y la inversión, como los de México y Chile en 2002, el Acuerdo de Asociación con Centroamérica en 2012, el diálogo de San José, el Acuerdo con el Pacto Andino o más recientemente los Acuerdos de modernización con Chile, el que está casi finalizado con México o el Acuerdo UE-Mercosur, que esperamos sea ratificado antes de finales de año y que permitiría crear la mayor zona de libre comercio del mundo con más de 700 millones de consumidores. A través de la Unión Europea, España ha apoyado muchos programas de cooperación en la región, como Eurosocial, enfocado en la cohesión social o ALINVEST, que promueve la competitividad de las pymes latinoamericanas. También ha conseguido abrir la región a los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (la mayor institución financiera pública del mundo, con una cartera de proyectos anuales superior a la del Banco Mundial) que estuvo durante muchos años cerrado a América Latina, concentrado únicamente en los países candidatos a la adhesión, los países mediterráneos y los países ACP. España ha fomentado también el diálogo político entre Europa y América Latina en foros como la Cumbre UE-CELAC, impulsando consensos en democracia, derechos humanos o migración. Además, ha apoyado numerosas misiones de observación electoral en países latinoamericanos y proyectos para fortalecer instituciones democráticas. Programas como Erasmus+ y Horizonte Europa han incluido a América Latina gracias al impulso español, facilitando intercambios académicos y proyectos de investigación. La promoción del español como lengua global y la cooperación cultural han sido y siguen siendo prioridades de nuestra diplomacia durante todos esos años.

España ha sido un puente indispensable entre Europa y América Latina, logrando avances significativos en su integración económica, en el reforzamiento de la cooperación y del diálogo político. Sin embargo, persisten muchos desafíos, como la ratificación del Acuerdo con el Mercosur, o la profundización de la cooperación en materia de cambio climático. Gracias a su compromiso histórico y a su posición estratégica, España sigue luchando para que América Latina vaya ocupando un lugar más destacado en la política exterior de la Unión Europea. Su labor ha sido esencial para construir una asociación basada en la cooperación, el crecimiento inclusivo y la defensa de la democracia. En el futuro, debe seguir siendo un actor indispensable para fortalecer esta relación bi-regional del mismo modo que ha de serlo en las relaciones con el Mediterráneo y de manera general con el desarrollo de la política exterior contribuyendo a que la Unión Europea sea un actor más relevante en este mundo en continuo cambio en el que estamos viviendo.

Con el segundo mandato del presidente Trump el orden mundial que conocíamos, basado en el multilateralismo y en el respeto a reglas, está desapareciendo y el unilateralismo, la imposición del más fuerte, el desprecio del derecho internacional y la incertidumbre están pasando a ser la norma en las relaciones internacionales. En este contexto de incertidumbre y desconfianza, Europa debe mostrarse ante el resto del mundo como un actor fiable y previsible, que defiende el multilateralismo basado en normas a la vez que promueve el respeto a los principios y valores universales consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. De lo contrario los europeos estaremos condenados a la irrelevancia o, lo que es aún peor, a ser simples vasallos de potencias que desprecian las normas y el derecho internacional que con tanto esfuerzo hemos ayudado a construir durante las últimas décadas.

