

España y la construcción europea

Fuente: CVCE. Antonio Moreno Juste. Cristina Blanco Sío-López.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Quedan estrictamente reservados, en todos los países, todos los derechos de reproducción, de comunicación pública, de adaptación, de distribución o de redifusión, por internet, por una red interna o por cualquier otro medio. Consulten asimismo el aviso legal y las condiciones de utilización del sitio.

URL: http://www.cvce.eu/obj/espana_y_la_construccion_europea-es-bf91b328-fbed-4a65-9a3b-eadc21a7e831.html

Publication date: 08/07/2016



La asintonía española en el contexto europeo

Las condenas internacionales al franquismo desde la declaración de Potsdam (2 de agosto de 1945) y, sobre todo, en el seno de las Naciones Unidas con la aprobación de la Resolución 39 (I) por la Asamblea General (12 de diciembre de 1946), recomendando la exclusión de España de toda organización o conferencia internacional mientras no se produjera un cambio en su régimen político, alejarán a España de los procesos de cooperación internacional desarrollados en Europa. En el plano europeo esa condena al Régimen se manifestó tanto en el veto de los países europeos a la participación de España en el Plan Marshall (1947-1948) como en la resolución aprobada por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa (10 de agosto de 1950), exigiendo la desaparición de la dictadura como requisito previo a su ingreso en las instituciones europeas. Todo ello conduce a que España sea a finales de la primera mitad del siglo XX el país más periférico de Europa Occidental. De hecho, será el último país europeo en establecer formal e institucionalmente relaciones con los organismos de cooperación surgidos en Europa al término de la II Guerra Mundial. La causa: el Estigma del Eje.

No obstante, el interés del Régimen de Franco por encontrar un lugar en la Europa de posguerra —a través de diversas tentativas diplomáticas bilaterales y posteriormente multilaterales—, y por invertir la negativa imagen que sobre él persistía en la opinión pública europea, se traducirán en un esfuerzo consciente por abrir cauces de relación con todo organismo regional europeo, preferentemente de carácter militar y económico-técnico, en el que se pudiera introducir España con el objeto de intentar forzar la entrada como miembro de pleno derecho y, en su defecto, conseguir algún tipo de vinculación ventajosa para España en aquellos organismos de mayor significación política: OTAN, OECE, Consejo de Europa. Esta acción se desarrollará con desigual éxito ya que, si bien España ingresa como país asociado en la OECE en 1958 y suscribe acuerdos técnicos del Consejo de Europa, como el «Convenio Europeo sobre la clasificación internacional de patentes» en 1955 o el «Convenio Cultural Europeo» en 1956, no conseguirá incorporarse al Consejo de Europa hasta 1977 o a la OTAN hasta 1981.

Dichos esfuerzos de adaptación a las exigencias del contexto geopolítico internacional culminarán con la solicitud de apertura de negociaciones con la CEE el 9 de febrero de 1962, respondiendo, de este modo, a las prioridades de una lógica económica que garantizaría la supervivencia del Régimen tanto desde un punto de vista económico como, ante todo, político. Los límites de la aceptación de estas prioridades resultan especialmente evidentes en la respuesta del Consejo, que se cifra en un mero acuse de recibo.

Lo cierto, es que ante la solicitud española, la CEE se vio obligada a adoptar una postura oficial frente al Régimen de Franco. El debate abierto en torno a la conveniencia o no de abrir negociaciones con España pronto se transformó en campaña política contra la asociación dirigida por la izquierda europea, concretándose en el Informe Birkelbach al Parlamento Europeo sobre las condiciones de asociación y adhesión. La posición tanto en las cancillerías europeas como en los organismos regionales europeos con asambleas parlamentarias o con mayor impronta política hacia la España de Franco, coincidía en su valoración: la liberalización interior (económica y política), debía ser *causa* de la integración en Europa y no *efecto*. Este será el *techo europeo* contra el que se estrelló el Régimen: los relativos e incompletos esfuerzos de aproximación a las políticas económicas desarrolladas en Europa fueron considerados como una condición *necesaria pero no suficiente*.

El segundo acto en los esfuerzos de aproximación de España a las Comunidades se producirá el 2 de junio de 1964. La CEE, a través del presidente del Consejo de Ministros, Paul Henry Spaak, contestó oficialmente a las demandas españolas con una salida de compromiso: autorizar el estudio de los problemas que la Comunidad planteaba a España.

Ciertamente, el principal escollo continuaba procediendo de la consideración por parte de la CEE acerca de

España y de su régimen político. España será un problema secundario económicamente y, sobre todo, políticamente enojoso. Sobre esa cuestión se superponía la dimensión bilateral de las relaciones de España con los Estados miembros de la Comunidad lo que llevará a la diplomacia española a situaciones muy delicadas ya que era complejo trasladar el nivel de entendimiento en un plano bilateral con determinados gobiernos a otro marco multilateral con una variada gama de intereses y actitudes.

Por otra parte, la pretensión del franquismo de estrechar lazos con Bruselas dio lugar a un mayor seguimiento cada vez más exigente de la evolución política española. De hecho, una vez institucionalizada la relación entre España y la CEE, las instituciones comunitarias tendrían legitimidad moral para denunciar al Régimen y exigirle una inequívoca evolución política que implicase su liberalización.

La España franquista consiguió un cierto acomodo a través de un complejo e inconcluso proceso negociador abierto tras la firma, el 29 de junio de 1970, del Acuerdo Comercial Preferencial. Unas relaciones que estarán prácticamente estancadas desde finales de 1972 —momento en que se concluyen las negociaciones para añadir un Protocolo Adicional—, hasta el final de la dictadura franquista. El Protocolo adicional será firmado en Bruselas el 29 de enero de 1973. Básicamente el problema residía inicialmente en que las exportaciones agrícolas españolas a estos países se iban a ver amenazadas si los nuevos miembros abandonaban sus prácticas importadoras, tradicionalmente liberales, para adaptarse a la política agrícola común como exigía el acervo comunitario y los Tratados de adhesión.

El Acuerdo del 70 presentaba tres notas características: 1) ser el resultado de unas largas conversaciones exploratorias que se inician en 1964 y no se cierran hasta 1967, pero sobre todo es el colofón de unas negociaciones llenas de dificultades políticas y técnicas que exigieron dos mandatos del Consejo de Ministros, en julio de 1967 y en octubre de 1969; 2) era una «fórmula telescópica» que preveía un desarrollo en dos etapas, si bien el paso de la primera a la segunda fase no era automático ya que implicaba una profundización de la relación y, en consecuencia, debía ser objeto de nuevas negociaciones; 3) se trataba de un Acuerdo que para la CEE era estrictamente comercial y de importancia menor, pero que para España era crucial tanto desde el punto de vista político —se presentó como un triunfo del Régimen en Europa—, como económico, ya que permitía, en cierto modo, colarse en la Comunidad aunque fuese por la puerta trasera.

En definitiva, si bien las pretensiones de estrechar lazos con Bruselas dieron lugar a un seguimiento cada vez más exigente de la evolución política española que se traduciría en un progresivo endurecimiento de las posiciones negociadoras comunitarias, la falta de unanimidad en los distintos ámbitos comunitarios ante las cuestiones suscitadas por España condicionará la actitud de la CEE.

Negociación, adhesión e integración en Europa

Tras la muerte de Franco, Europa se transformará en un elemento esencial de la cultura política democrática en construcción y actuará como aglutinante de la clase política emergente. Europa alcanzará en este momento su punto álgido como modelo para el sistema de convivencia democrática de los españoles. Ser admitidos, homologados por Europa, constituye una de las banderas principales de socialización política de la naciente democracia. El vehículo de tal homologación pasaría, evidentemente, por el ingreso en las organizaciones regionales europeas: Consejo de Europa, Comunidades Europeas. Todas las fuerzas políticas democráticas interpretaron que la adhesión a la Comunidad Europea era una garantía indispensable para la joven y frágil democracia española.

Sin embargo, la integración de España se produjo dentro de lo que se ha venido denominando «la ampliación hacia el Sur», resultado de los procesos de transición democrática desarrollados en tres países de la Europa del Sur: Grecia, España y Portugal. Esta ampliación se produjo en dos fases: Grecia presentó su solicitud de adhesión en 1975 y el 1 de enero de 1981 se convirtió en el décimo Estado miembro de la Comunidad, mientras que los dos países ibéricos habrían de esperar hasta 1986, a pesar de haber presentado su demanda de adhesión en 1977.

Las causas de ese retraso hay que buscarlas tanto en que las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas no fueron fáciles para ninguna de las dos partes —la duración del proceso

negociador (1979-1985) da una idea de las complejidades económicas, políticas y técnicas que planteaba la adhesión española—, como en el hecho de que la solicitud española coincidió con un contexto especialmente difícil para la CEE, resultado de la doble crisis económica (*la eurosclerosis*) e institucional (*el estancamiento comunitario*), producto del impacto del primer choque petrolífero entre 1973 y 1974 y de los contenciosos generados en las Comunidades tras la primera ampliación de 1972. La principal consecuencia fue que la negociación España-CEE añadió una serie de nuevas dificultades a una sobrecargada agenda que, a inicios de los ochenta, buscaba afanosamente el relanzamiento del proceso de construcción europea.

El inicio de las negociaciones

El 15 de junio de 1977 se celebraban en España las primeras elecciones libres desde 1936; el 6 de julio el Parlamento Europeo se congratulaba por el desarrollo de las mismas y reafirmaba «su voluntad política de ver a España ocupar su sitio en la Comunidad Europea cuanto antes». Unas semanas más tarde, el 28 de julio de 1977, la España democrática presentó oficialmente su demanda de adhesión a las Comunidades reforzando su posición unos meses después conseguido su ingreso en el Consejo de Europa aún sin haberse aprobado la Constitución de 1978.

La reacción oficial de las Comunidades a la solicitud española fue positiva pero prudente, ya que no ofrecía ninguna indicación sobre la fecha concreta del inicio de las negociaciones ni sobre su duración. Esa situación provocó que la solicitud española fuese apoyada con una serie de viajes del Presidente Suárez por las capitales europeas. En ese viaje el Presidente del Gobierno constata las dificultades del proceso: la oposición francesa a una ampliación que se hiciese contra los intereses de sus agricultores, sobre todo de cultivos mediterráneos, el reconocimiento del Estado de Israel por la España democrática invocado por Holanda, la toma de decisión nítida respecto a la Alianza Atlántica solicitada por Dinamarca o Italia que ve en España sobre todo un posible aliado en las renegociaciones de la PAC que se avecinan. Evidentemente el veto político no era lo único que se interponía entre España y su ingreso en la CEE.

El 20 de abril de 1978, la Comisión hizo llegar al Consejo un documento que contenía las reflexiones de conjunto sobre los problemas de la ampliación de la Comunidad de nueve a doce Estados miembros (*Reflexiones globales relativas a los problemas para la adhesión*). Pero no sería hasta el 29 de noviembre de 1978 cuando la Comisión aprobó y transmitió al Consejo el dictamen sobre la candidatura española, favorable a la adhesión.

Por su parte, España desde el otoño de 1977 inicia la preparación política económica de cara a la adhesión. Es más, los *Pactos de la Moncloa* deben de insertarse tanto dentro de ese proceso de reformas estructurales susceptibles de aproximar la economía española a la europea como de la necesidad de dar una rápida respuesta a la crisis económica que amenaza el éxito de la transición política. De hecho, no será hasta el 5 de febrero de 1979 —tras la celebración del referéndum constitucional el 6 de diciembre de 1978— cuando tenga lugar en Bruselas la sesión de apertura oficial de las negociaciones para la adhesión de España.

Esa fecha marca el inicio de dos procesos paralelos denominados «examen del Derecho derivado» y «análisis de conjunto». El primero consistía en un repaso a toda la legislación comunitaria, realizado conjuntamente, mientras que el segundo constituía la primera etapa de negociación propiamente dicha, que consistía en que cada parte exponía por escrito su opinión sobre la forma en que cada país candidato debía adaptar el acervo comunitario.

Los primeros problemas: el bloqueo francés, 1980-1982

Los primeros problemas en la negociación se manifestaron a principios de 1980, cuando la Comunidad no presentó el análisis de conjunto relativo a la agricultura. La causa del retraso se debió a las reticencias francesas en materia agrícola ante la integración de España, en plena renegociación de las estructuras comunitarias. Sin embargo, el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 y las presiones españolas tras el mismo, propiciaron que desde varios ámbitos comunitarios se emitieran opiniones favorables a desbloquear las negociaciones. Ello originó un pequeño repunte en el proceso —al que contribuyó un viaje a

Bruselas del Presidente Leopoldo Calvo Sotelo—, que hizo posible que se cerraran seis de los dieciséis capítulos de que constaba la negociación: Movimiento de Capitales, Armonización de Legislaciones, Transporte, Cuestiones Económicas y Financieras, Política Regional, Libertad de Establecimiento y Libre Prestación de Servicios, tras una sesión de negociación a nivel gubernamental el 22 de marzo de 1982.

Hacia la Europa de los Doce, 1982-1986

Por motivos políticos y económicos, el objetivo prioritario del primer gobierno González en política exterior fue la adhesión a la CEE y abordó las negociaciones desde un prisma diferente; si bien no se modificó el objetivo básico de la negociación (conseguir una adhesión basada en los principios de equilibrio, progresividad y reciprocidad) se complementaron las negociaciones de carácter técnico con acciones políticas que facilitasen su desarrollo.

No obstante se tuvieron que afrontar tres grandes problemas políticos en las últimas fases de la negociación: las reivindicaciones británicas —que podrían haber afectado negativamente el nexo establecido entre la ampliación de la Comunidad y el incremento de los recursos comunitarios destinados a la reforma de la PAC para desbloquear las negociaciones con España—; la actitud de Francia que amenazó en el Consejo Europeo de Atenas (diciembre de 1983) con bloquear las nuevas adhesiones —posición que mantuvo hasta el Consejo Europeo de Fontainebleau (junio de 1984) en que Mitterrand decidió el deshielo de las negociaciones—; y la «ambigüedad calculada» que caracterizará la posición española ante la OTAN, ya que vinculó la adhesión a la Comunidad con la permanencia en la Alianza Atlántica tanto ante la opinión pública española como ante Europa, lo que provocó la reacción de los Estados Unidos.

En cualquier caso, las negociaciones *técnicas* avanzaron en líneas generales por buen camino. En enero de 1984, la Comisión presentó al Gobierno español sus posiciones en materia agrícola, lo que permitió entrar en la recta final de las negociaciones. En esta fase, la negociación se desarrolló por paquetes de grandes temas y sobre ellos surgieron las mayores dificultades: los períodos transitorios. Los últimos capítulos pendientes se cerraron el 26 de marzo de 1985; los principales escollos habían sido superados tanto desde el punto de vista político como económico.

El Tratado de adhesión, firmado en Madrid el 12 de junio de 1985 y ratificado por el Congreso de los Diputados a finales del mismo mes por 309 votos a favor y ninguno en contra, fijó un proceso de incorporación inmediata que se haría efectivo el 1 de enero de 1986, pero al mismo tiempo establecía una dinámica de integración progresiva, por etapas, a través de un largo y complejo período transitorio que posteriormente se vería revisado a la baja como consecuencia de la creación del *mercado único*.

Por otra parte, la firma del Tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas marca, sin lugar a dudas, un punto de inflexión en las relaciones entre España y Europa que ahora se normalizan en todos los aspectos. En el plano comunitario, se pasó en los primeros años del apoyo al ingreso en la CE por razones eminentemente políticas a utilizar la adhesión como instrumento para la modernización de la estructura económica y del tejido social. La principal consecuencia de ese cambio de objetivo fue el desarrollo de una estrategia que basaba la defensa de los intereses españoles en la introducción de modificaciones en el acervo comunitario que permitiese una mejora de posiciones dentro de la Comunidad.

En el interior, coincidiendo con el gran esfuerzo de adaptación realizado en todos los órdenes a las exigencias comunitarias, España conoció —como la mayor parte de las democracias europeas—, el impacto del doble proceso de reestructuración del Estado «hacia arriba» y «hacia abajo» aunque posiblemente lo sufriría con mayor intensidad dada la casi simultaneidad de la creación del Estado de las Autonomías con el ingreso en la Comunidad. No obstante, el gran desafío de esos primeros años fue la reforma económica y, en este sentido, hay que destacar la finalización de la reconversión industrial —especialmente en los sectores de la industria pesada—, las mejoras estructurales en la agricultura, la pesca y las telecomunicaciones, y la definición de nuevas políticas sobre innovación tecnológica, formación profesional, medio ambiente, etc.

De hecho, la participación española en aquellos años arrojó un balance unánimemente reconocido como positivo. En el plano interno, fortaleció la democracia y el país se benefició de las políticas y los fondos

Europeos (medio ambiente, política de I+D, desarrollo regional, infraestructuras y competencia), consiguiendo, asimismo, importantes resultados en lo relativo a la redistribución de la riqueza. En el plano comunitario, logró romper con el tradicional aislamiento logrando el reconocimiento de los demás socios europeos y llegando incluso a desempeñar, durante algunos años, un incipiente liderazgo en determinados temas comunitarios.

El diseño de la política europea después de la adhesión, 1986-1989

El 1 de enero de 1986, España (junto con Portugal) entraba a formar parte de la Comunidad cerrando así un proceso de ocho años de negociaciones. La adhesión española se formalizó mediante un tratado largo y minucioso de 204 artículos, sin precedentes en las negociaciones anteriores. Posiblemente, esa larga y dura negociación preparó a la Administración española para asumir importantes retos.

Estratégicamente, durante los primeros años, la defensa de los intereses nacionales se produjo adoptando el punto de vista de la Comisión Europea sobre el mercado único. Es decir, la creación del mercado interior aumentaría la distancia entre pobres y ricos por lo que esa tendencia debía contrarrestarse con medidas que promovieran un mayor grado de *cohesión* en la Comunidad. En este sentido, la búsqueda de un equilibrio Norte-Sur que contrarrestase la mayor competitividad de los países del Norte, debía producirse a través de medidas que favoreciesen la *cohesión económica y social*. Asimismo, el objetivo de definir una política exterior propia y desempeñar un mayor protagonismo internacional, implementando los recursos de las políticas comunitarias, se puso de manifiesto en el esfuerzo por transvasar algunos elementos particulares de la agenda internacional de España a la agenda comunitaria.

En líneas generales, España logró con relativa rapidez la imagen de un país serio, estable y eficaz en términos político-administrativos consiguiendo inspirar la confianza de inversores potenciales. Sin embargo, el cambio radical que sufrió la sociedad internacional tras la caída del Muro de Berlín afectó notablemente a su margen de maniobra. El final de la Guerra Fría supuso un peligro real: dejar a España nuevamente en una situación periférica respecto al centro de la construcción europea apenas tres años después de la adhesión.

La definición del modelo español de construcción europea, 1989-1991

Precisamente esos años se caracterizaron por la definición del modelo español de construcción europea («Europa como espacio de solidaridad») y por su voluntad de alcanzar un perfil internacional destacado en el contexto de las transformaciones experimentadas por Europa tras el final de la Guerra Fría. Ambos objetivos descansaron, en cierta medida, sobre la unanimidad europeísta existente entre las fuerzas políticas y la opinión pública.

Los cambios en la política europea de España, por otra parte, se desarrollaron en el marco de la negociación intergubernamental que daría lugar al Tratado de la Unión Europea entre 1989 y 1991 y, en este sentido, esas transformaciones deben entenderse tanto como un intento de adaptación a las implicaciones político-institucionales, sociales, económicas y monetarias de la creación del mercado único y de la articulación de las cuatro libertades comunitarias (libre circulación de personas, mercancías, servicios y flujos financieros) previstas para 1992, como a la forma del mismo proceso negociador, desarrollado en torno a un sistema de dos conferencias intergubernamentales simultáneas —una dirigida al estudio de la unión económica y monetaria y otra a los trabajos sobre la unión política—, y que finalizó en el Consejo Europeo de Maastricht en diciembre de 1991.

La estrategia española a lo largo de esos años se basó en una premisa básica: la defensa de los intereses nacionales —compaginando un impecable discurso europeísta con fuertes dosis de pragmatismo— a través de la presentación de propuestas propias de calado político y económico. Ese esquema se traduciría en la formulación de un modelo de Unión Europea, caracterizado por la defensa de un objetivo prioritario (*la cohesión económica y social*), un objetivo de prestigio (*la ciudadanía europea*) y un objetivo europeísta por excelencia (*la PESC*), incluida la defensa europea.

España y la Europa de Maastricht: la nueva agenda europea, 1991-1996

Básicamente, se puede caracterizar este período como una etapa difícil para la política europea de los gobiernos socialistas por varias razones. En el marco de la UE, las dificultades surgen con la nueva agenda comunitaria y la crisis económica de la primera mitad de los noventa, y se agravan con la ampliación a quince Estados miembros, al disminuir su influencia política dentro de la Unión —pese a mantener su capacidad de bloqueo en el Consejo—, y con las dificultades para cumplir los criterios de convergencia establecidos en Maastricht. En cuanto a la política interna, la ofensiva antiMaastricht, generalizada en Europa, tuvo su lógico reflejo en España en un contexto de desgaste político y de recesión: Maastricht fue asimilada en algunos sectores a crisis económica y se transformó en amenaza de ruptura del consenso interno ante la construcción europea («sí» a la unión política, «no» a su dimensión monetarista).

Las causas de esa situación hay que buscarlas en diversos factores: los cambios derivados de la Posguerra Fría y de la crisis económica de la Europa posterior a Maastricht; las críticas al modelo defendido por España que se evidencian en el proceso de ratificaciones del Tratado de la Unión Europea; las variaciones en las prioridades comunitarias de sus aliados en Maastricht; la inevitable ampliación comunitaria a quince Estados miembros y la ruptura del precario equilibrio Norte-Sur; el desplazamiento del centro de gravedad comunitario hacia el Este; una nueva agenda dominada por los conflictos abiertos en la Europa de la Posguerra Fría que conducen al fracaso en los Balcanes de una balbuciente PESC.

Asimismo, el proceso de convergencia hacia la tercera fase de la unión económica y monetaria (criterios de inflación, precio del dinero, déficit público, deuda, pertenencia al sistema monetario europeo) se transformó, debido a las duras condiciones establecidas en Maastricht, en argumento para la crítica a la política económica de un Gobierno desgastado por los escándalos de corrupción pero sobre todo porque coincidía con la recesión económica de la primera mitad de los noventa.

La reacción gubernamental ante el acoso interno al que estaba sometido fue un aumento del compromiso con la política de convergencia y un redoblamiento de los esfuerzos por permanecer en el *centro* de la construcción europea a través de la máxima de «más Europa». Sin embargo, las prioridades económicas fueron contestadas por los agentes sociales que dudaban sobre la conveniencia para España de los sacrificios exigidos para formar parte del pelotón de cabeza de la UEM, dudas que se desplazaron al Parlamento amenazando, en más de un momento, con romper la unanimidad europeísta existente desde la Transición. El debate interno en esos años se planteó con toda crudeza en los términos de europeísmo *versus* interés nacional.

Lo cierto es que la situación interna llevó al Gobierno socialista a privilegiar la política europea, posiblemente buscando fuera una solución a los problemas internos. Pero, paradójicamente, esa política alimentaba la percepción de ser un país del Sur y periférico ante las dificultades que dimanaban de no cumplir los criterios de convergencia en los años más álgidos de la crisis. Ante este estado de cosas, la respuesta española en el ámbito comunitario estribó en insistir en que España debía tener la consideración de país grande en el proceso comunitario de toma de decisiones y en el mantenimiento del principio de la cohesión económica y social.

No cabe duda de que la política europea en estos años se caracterizó tanto por el pragmatismo como por el voluntarismo y, en ese sentido, España hizo de la cohesión económica y social el pilar de su discurso europeísta. La implementación de ese objetivo se basó en la defensa del acervo comunitario y en el rechazo de cualquier iniciativa tendente a imponer una *Europa de dos velocidades* o de *geometría variable*. Sin embargo, esas posiciones se fueron flexibilizando en el transcurso de una negociación más amplia en la que se incluía la dotación del *paquete Delors II* que financia el Fondo de Cohesión, eje de la agenda europea de España en el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992.

Esas líneas de actuación se agudizarán en el proceso de ampliación hacia el Norte, que se dilataría hasta 1995, tras el proceso de ratificaciones. En el mismo, España no dudó en recordar el trato recibido en las negociaciones para su adhesión presionando para mejorar posiciones en algunas materias especialmente sensibles ante la opinión pública como, por ejemplo, en la pesca. Pero también sacó a relucir sus intenciones de mantener el *rôle* de un *país grande* al defender en el Consejo de Ministros de Ioannina en 1994 el criterio

de población en la reponderación del voto, consecuencia de la ampliación a Austria, Finlandia y Suecia. Posiblemente, la percepción de una disminución del peso específico de España en la Unión Europea ayude parcialmente a entender los cambios introducidos en la política europea de esos años:

- España se encuadra dentro de los países que defienden la lógica de excepciones de color netamente antieuropeísta (mantenimiento del derecho de veto).
- La defensa de las posiciones españolas se efectúa claramente en términos de interés nacional.
- España comienza a cambiar el sentido de sus alianzas comunitarias para aparecer frecuentemente junto a Gran Bretaña.

Por último, es preciso destacar que bajo la Presidencia española en el segundo semestre de 1995 se iniciaron los trabajos preparatorios para la Conferencia Intergubernamental que revisaría Maastricht, se definieron los contenidos de la nueva agenda trasatlántica y se dio nombre a la moneda única: el euro. No obstante, el enfoque de la Presidencia española, con un perfil pragmático y de gestión, definió perfectamente tanto el gradualismo que imperaba en esos momentos en los objetivos de su política europea como los esfuerzos por capitalizar políticamente hacia el interior el éxito de la Presidencia semestral de la Unión Europea.

En definitiva, a lo largo de este período, la voluntad expresada de ser un *país central* se manifestó preferentemente en dos ámbitos. En primer lugar, en los esfuerzos realizados para llegar a la tercera fase de la unión económica europea en el grupo de países de cabeza, de participar en el «núcleo duro» de la moneda única. En segundo lugar, el regreso a una percepción de ser *periferia*, tras la ampliación al Norte de una Unión que también ahora comenzaba a orientarse hacia el Este, se intentó contrarrestar con actuaciones de carácter político hacia el Sur, hacia el Mediterráneo, cuyo mejor exponente fue la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, en noviembre de 1995.

España en el «núcleo duro» de la unión económica y monetaria, 1996-2000

La llegada del Partido Popular al gobierno tras las elecciones legislativas de 1996 inicia una nueva fase en las relaciones entre España y la Unión Europea, coincidiendo con las negociaciones para la revisión del Tratado de Maastricht.

No obstante, desde un punto de vista político, la cuestión principal —sin menoscabo para el ingreso de España en la tercera fase de la unión económica y monetaria, en 1998—, reside en valorar si se ha modificado parcial o totalmente el modelo de construcción europea respecto al período anterior en que se inició —como consecuencia de la debilidad interna y de las necesidades de adaptación a los cambios y transformaciones experimentados en Europa—, una erosión de las formulaciones de los primeros noventa.

En cualquier caso, la herencia que dejó González a Aznar puede concretarse en tres retos básicos a los que, en líneas generales, los populares intentaron en su primera legislatura dar una respuesta propia:

- formar parte del núcleo de países que acceden a la moneda única en 1999;
- conseguir que la ampliación al Este se realice sin grandes costes para los países de la cohesión;
- mejorar las posiciones españolas dentro de las instituciones europeas en términos de poder e influencia.

La relativa continuidad en los objetivos se vio mediatizada tanto por la irrupción de unos nuevos elementos en la agenda europea —reforma de la PESC, Identidad Europea de Seguridad y Defensa, Consejos de Helsinki (diciembre de 1999) y Lisboa (junio de 2000)— como por una diferente sensibilidad política e ideológica sobre algunas cuestiones comunitarias —dimensión neoliberal de la construcción europea, cumbre social de Luxemburgo de 1997—. Esos cambios son especialmente visibles en el terreno diplomático (abandono de las alianzas tradicionales con Alemania y Francia), de la seguridad (proyección mucho más atlantista que europeísta), y en el debate político interno (aumento de las líneas de fractura en lo relativo a política económica y política social).

Por otra parte, esa dimensión interna de la política europea se ha manifestado en la cerrada defensa de las posiciones españolas respecto al Fondo de Cohesión en la Cumbre de Berlín de marzo de 1999 (Agenda 2000 y marco financiero para el período 2000-2006), que se saldaron con el mantenimiento de la dotación presupuestaria para el Fondo y la polémica interna sobre si Aznar había conseguido más o menos que González en Edimburgo.

Lo cierto es que la llegada al poder del PP en 1996 fue poniendo de manifiesto paulatinamente que existía otra idea de Europa en España y que en absoluto compartía la interpretación de la historia reciente de España ni el papel en ella atribuido a Europa que afirmaban los socialistas. Sin embargo, dada la ambigüedad con que se ha movido la política europea de los populares pareció, sobre todo en los primeros tiempos, que se mantenía básicamente el consenso sobre Europa y que dominaría más la continuidad que el cambio, a pesar de las transformaciones que se observan tanto en el discurso como en los temas de agenda que anunciaban un modelo conservador, asentado en la tradición nacionalista tanto en lo económico como en lo político, en la defensa de los intereses nacionales.

Esa relativa continuidad en los objetivos y en las formas se transformará abruptamente a partir de la consumación de la tercera fase de la UEM y la entrada en vigor del euro y sobre todo tras la victoria por mayoría absoluta en la elecciones de 2000, con el giro impuesto en el diseño general de la política exterior.

De hecho desde que el Partido Popular gobernó con mayoría absoluta se ha observado una ruptura progresiva con los ejes de la política exterior y europea anteriormente consolidados como se observa en el tratamiento y prioridades de la agenda europea del Gobierno Aznar en la que sobresalen dos temas: cohesión y lucha contra el terrorismo.

Sobre el primero de ellos baste decir que se asume el discurso tradicional español en defensa del acervo comunitario (derecho español a seguir disfrutando de ayudas agrícolas y del Fondo de Cohesión incluso con la ampliación al Este) pero la ejecución y sobre todo las formas empleadas han tenido importantes consecuencias. Por una parte, los enfrentamientos con el Canciller Schröder tanto en las negociaciones del marco presupuestario 2000-2006 dentro de la Agenda 2000 como en la ampliación hacia el Este. Por otra, las dificultades para las negociaciones con vistas al mantenimiento en el futuro de esos recursos como consecuencia de la ampliación hacia el Este. Cuestión ante la que los Gobiernos de Aznar han mantenido una actitud ambigua y en ocasiones (en función de la coyuntura) errática.

El segundo gran asunto de la agenda europea de Aznar ha sido la lucha contra el terrorismo. En este punto el Gobierno español ha perseguido la adopción de medidas como la extradición entre países europeos. A todas luces ha sido un proceso largo y difícil cuyos primeros pasos se dieron en la primera legislatura del Partido Popular. De hecho en Amsterdam sólo se consiguió un protocolo relativo al control político por parte del Consejo de la Unión del derecho de asilo; en 1999 se abordó el tema monográficamente en la cumbre de Tampere donde se propuso el desarrollo de un espacio de seguridad, libertad y justicia que generó recelos entre algunos Estados miembros sobre todo en lo relativo a la extradición entre países miembros; asimismo fue uno de los objetivos de la Presidencia española de 2002. Un objetivo que, contra todo pronóstico se vio cumplido antes mismo del inicio de la Presidencia como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre al adoptarse por parte de los Quince la *euro-orden* (extradición prácticamente automática para los casos de terrorismo). Finalmente, durante la Presidencia española, el Gobierno logró un avance más: siete países, entre ellos España, se comprometieron a aplicar la euro-orden un año antes. En cualquier caso, conviene destacar que el 11-S ha actuado como catalizador de las demandas del Gobierno Aznar permitiendo la internacionalización (europeización) de la agenda española.

La fractura en la política europea se halla precisamente en la reformulación del modelo español en materia de construcción europea lo que ha tenido como consecuencia la aparición de fuertes diferencias entre los partidos políticos, lo que en la práctica ha supuesto la ruptura del consenso parlamentario en política europea sobre todo en dos ámbitos: liberalismo y atlantismo.

La presentación de un *programa liberal en materia económica y social para la construcción europea* por parte de Aznar junto con Tony Blair en el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000 implica la definición de un nuevo modelo económico-social para Europa al objeto de hacerla más competitiva en el plano internacional y de conseguir el pleno empleo a partir de la flexibilidad del mercado de trabajo y de la liberalización de ciertos sectores como el transporte, la energía y las telecomunicaciones. Este programa fue ampliamente criticado por chocar con el tradicional modelo social europeo heredero del pacto social de posguerra.

En la misma línea deben interpretarse los constantes choques entre las posiciones francesas y españolas así como españolas y alemanas sobre la interpretación y la aplicación del pacto de estabilidad. No obstante, el gran desencuentro se ha producido en torno a las relaciones transatlánticas.

El atlantismo del Gobierno español manifestado en la aproximación española a las posiciones norteamericanas ha supuesto un alejamiento de las tradicionales posiciones españolas, próximas a las francesas, desde el ingreso de España en la Comunidad en 1986. Un cambio de actitud que se puso ya de manifiesto en las crisis de noviembre de 1997 y febrero de 1998 que enfrentaron a la mayoría de los países europeos con los Estados Unidos como consecuencia de los bombardeos norteamericanos con participación británica sobre Irak (*operación libertad duradera*) y en la que España respaldó la decisión norteamericana (situación extensible a los bombardeos de la OTAN sobre Serbia en 1999).

Una actitud que se reforzó desde la llegada de Bush a la Casa Blanca. En ese contexto es preciso señalar que los gestos de aproximación aumentaron entre ambas partes. Por parte norteamericana puede destacarse que la primera visita a un país europeo por parte del Presidente norteamericano fue a España en junio de 2001. Aznar, por su parte, apoyó el despliegue del escudo antimisiles y rechazó el Tratado ABM, actitudes que chocaron con las posiciones de la mayoría de los países europeos.

El corolario de esta situación se produjo en los primeros meses de 2003 con el apoyo español primero a las tesis norteamericanas sobre Irak y posteriormente con el respaldo a la guerra, conduciendo a la Unión Europea a una gravísima crisis que ha socavado aún más la credibilidad de una política exterior europea y cuyas implicaciones se han puesto de manifiesto en los resultados de los trabajos de la Convención para una Constitución Europea.

Por último, el *antifederalismo* se ha observado en la conferencia intergubernamental de diciembre de 2003 en la insistencia española en rechazar cualquier propuesta que supusiese una mengua de la capacidad española en el Consejo lograda en la reforma de Niza, y en negar cualquier posible avance en un sentido federal de la construcción europea que implicase socavar el papel de los Estados, aun a riesgo de parálisis comunitaria y de riesgos de descomposición de la Unión.

España de Niza a Lisboa, 2001-2010

En lo que a política exterior se refiere, España se había orientado en tres direcciones principales: Europa, América Latina y la cuenca mediterránea y, en concreto, dentro de la vertiente europea había primado el apoyo al eje franco-alemán. Sin embargo, el Gobierno de José María Aznar se había aproximado, de manera más acentuada, a Estados Unidos y Reino Unido dentro del marco de las relaciones transatlánticas. De hecho, el periodo posterior a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 se ve crecientemente marcado por una tendencia a privilegiar las relaciones con los Estados Unidos en detrimento de los vínculos comunitarios. Dicha orientación se ve notablemente acrecentada con la participación española en la Guerra de Irak en 2003, en la que el Presidente Aznar apoya las iniciativas presentadas por el Gobierno de George W. Bush al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y participa en la cumbre de las Azores junto con sus homólogos británico y norteamericano.

No obstante, antes de profundizar en las implicaciones y desarrollo de dichos eventos, conviene centrar nuestra atención en la tercera Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, celebrada en el primer semestre de 2002, que se vio precedida por la Declaración de Laeken, un documento marco clave en la reflexión política comunitaria sobre el futuro de Europa. A estos dos eventos se unen también los preparativos para la adhesión de los países de Europa Central y Oriental (PECOS) y la introducción de la moneda única, con lo cual el dinamismo del debate en torno a temas europeos cobra una gran importancia sin restar, no obstante, protagonismo a los conflictos y preocupaciones derivados del contexto internacional antes citado.

El eslogan de la Presidencia española de 2002 «Más Europa» fue explicado por el Presidente Aznar como expresión de un deseo de dar a Europa un rol y un peso específico más grandes en las relaciones internacionales y, en segundo lugar, como una voluntad de constatar que el proyecto europeo ha sido

asimilado y conscientemente apoyado por la ciudadanía española. En resumen, el objetivo de la Presidencia se cifraba en vincular el proceso de europeización de España con la potenciación del papel de la Unión Europea a nivel global, idea esta última recogida asimismo por la Declaración de Laeken que entendía la Unión Europea como una entidad estabilizadora en el contexto internacional. De todos modos, el lema de «Más Europa» había ya sido utilizado por el Presidente González, quien desde los años noventa había propugnado la integración europea como un ideal que podría contribuir al asentamiento y consolidación de la democracia en España y a su proyección internacional. Por su parte, el Partido Popular (PP) entendía dicho proceso como una ocasión de alcanzar una serie de objetivos económicos y de política exterior que se cifraban en el mensaje extendido de «más Europa en el mundo» y que tenía como objetivo el conseguir una Europa activa que fuese tomada en cuenta en los grandes debates globales.

La introducción del euro marcaba el éxito de una política iniciada en el año 1989 que se cerraba en el momento de la Presidencia. Por otra parte, la adhesión de los PECOS se encontraba aún en plena fase de negociación y, en este sentido, durante el semestre de la Presidencia española se negociaron los capítulos del *aquis* relacionados con temas financieros, tales como la agricultura, la política regional, el desarrollo institucional y las previsiones presupuestarias y financieras. En este marco se inauguró también oficialmente la Convención Europea, a partir de la cual el *Praesidium* de la Convención, con Valéry Giscard d'Estaing a la cabeza, presentaba sus resultados sobre la idea de una Constitución para Europa.

La tercera Presidencia española del Consejo de la Unión Europea se vio marcada también por eventos importantes de carácter nacional como la manifestación antiglobalización de Barcelona el 15 de marzo de 2002 y la huelga general del 20 de junio, organizada poco antes del Consejo Europeo de Sevilla; pero sin duda fue un evento externo de dimensiones globales —los atentados del 11 de septiembre de 2001— el que tuvo un mayor impacto sobre una de las grandes prioridades de la Presidencia: la internalización, así como la *europeización* de la lucha contra el terrorismo.

Paralelamente, la vertiente *euromediterránea* se centró, en el caso de esta Presidencia, en Oriente Próximo y en el énfasis en la necesidad de una acción mediadora en el conflicto árabe-israelí, al tiempo que se planteaba una reactivación del Proceso de Barcelona. Por lo que respecta a las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, se pudo cerrar un Acuerdo de Asociación con Chile y se logró un compromiso para negociar acuerdos de carácter político con América Central y la Comunidad Andina de Naciones. En lo que a la política de inmigración se refiere, Aznar presentó en el Consejo Europeo de Sevilla una propuesta notablemente restrictiva consistente en limitar las ayudas económicas comunitarias a los países que no tomaran medidas en contra de la inmigración ilegal y en la creación de una policía fronteriza europea, propuesta que fue rechazada por la mayoría de Estados miembros de la Unión Europea liderados por Jacques Chirac y apoyados por numerosas organizaciones no gubernamentales. Por lo tanto, se llegó a un compromiso para suavizar dicha propuesta, cuya implementación se redujo a la sustitución de la idea de una penalización automática por el apoyo financiero a estos países con el fin de desarrollar planes de control fronterizo.

Por otra parte, la ampliación de la Unión Europea a los PECOS fue presentada como un desafío a la política europea de España —tanto en el ámbito económico como en las estructuras de producción—. Por su parte, los mercados laborales de los países candidatos fueron interpretados, desde el inicio de dicho proceso, como claros competidores de España en temas como el comercio intracomunitario y los flujos directos de inversión extranjera. Desde el punto de vista del Gobierno español, la ampliación de la Unión Europea hacia el Este significaría que tan sólo dos de las once regiones que recibían Fondos Estructurales seguirían reuniendo los requisitos para continuar recibiendo y el país dejaría de recibir Fondos de Cohesión para convertirse posteriormente en contribuyente neto al presupuesto comunitario. Pese a las reticencias generadas por temas presupuestarios, y ya desde el año 1995, el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Carlos Westendorp, dentro del Grupo de Reflexión sobre el Futuro de Europa, buscó que el Gobierno español participara de un modo más constructivo en este proyecto. En aquel momento, se generó una doctrina que apelaba a la *especial sensibilidad* de España hacia las aspiraciones de pertenencia de los PECOS a la Unión Europea, teniendo en cuenta las experiencias de transición de regímenes autoritarios/totalitarios a la democracia tanto en España como en estos países y los procesos paralelos de un *retorno a Europa*. Desde entonces, el apoyo a la ampliación ha sido unánime por parte de todos los partidos

políticos españoles y de gran parte de la ciudadanía. De hecho, la Presidencia española del Consejo en 2002 identificaba el apoyo a la ampliación como cuarta prioridad de su programa tras la lucha contra el terrorismo en un área de libertad, seguridad y justicia, la introducción con éxito del euro, y el dar un especial ímpetu al Proceso de Lisboa.

Por lo que respecta a la revisión de tratados durante este periodo, el Gobierno Aznar presenta serias renuencias, como se manifiesta en el caso de los debates para el establecimiento de una Constitución para Europa. Durante estos debates, el Gobierno de José María Aznar defiende, junto con Polonia, el sistema de ponderación de votos resultante del Tratado de Niza que consagraba, relativamente, su puesto entre los países *centrales* de la Unión Europea con veintisiete votos en el Consejo (frente a los veintinueve de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido) y el mantenimiento de un comisario por Estado, a pesar de que todo ello se implementase a costa de la reducción de un número considerable de escaños en el Parlamento Europeo. En este sentido, la implantación del proyecto de creación de un Tratado constitucional supone un punto de inflexión en lo que al papel de España en la Unión Europea se refiere. Este evento está también marcado por el retorno al poder del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) tras las elecciones celebradas en 2004 en el contexto de una campaña caracterizada por la crítica hacia la política exterior del Gobierno de Aznar —definida por una clara orientación atlantista— abogando, por el contrario, por un nuevo acercamiento al eje franco-alemán como elemento vertebrador de la construcción europea. El contexto nacional e internacional, marcado por los atentados del 11 de marzo de 2004 y la oposición del nuevo Gobierno a la guerra en Irak, resultó determinante con respecto a la primera decisión del mismo de retirar las tropas españolas de Irak en menos de 24 horas tras la toma de posesión del nuevo Presidente, el socialista José Luis Rodríguez Zapatero. Esta decisión simbolizó la vuelta al multilateralismo y a la legalidad internacional (a través de una anteposición del principio democrático y la legitimidad popular en su estrategia política) y un nuevo *retorno* a Europa y a sus líneas diplomáticas tradicionales en detrimento de posiciones atlantistas, que durante el Gobierno precedente alinearon temporalmente a España con los PECOS.

El disenso entre ambas visiones sobre el papel internacional de España y su lugar en Europa afloraría de nuevo en 2005 durante la campaña por el referéndum del Tratado constitucional. Pese a la diferencia de opiniones entre partidos, tanto el PSOE como el PP defendieron el «sí», siendo así España el primer país que aprobaría en referéndum el texto del Tratado constitucional. No obstante, los «noes» de Francia y Alemania paralizaron el proceso, a pesar de los intentos del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero por rescatar el texto ya en 2005, cuando se puso a la cabeza de un grupo de Estados miembros que esperaban poder reintroducirlo y vencer las reticencias. Cuando se firma el Tratado de Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, el Gobierno de Zapatero interpreta este hecho como un desbloqueo tras dos años de *impasse* en lo que al proceso de construcción europea se refiere. Zapatero es reelegido en 2008 y declara su intención de trabajar a favor de una Unión Europea eficaz y políticamente integrada, ante todo teniendo en cuenta la perspectiva de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010.

Pese a su decidido apoyo a la integración europea, el Gobierno de Zapatero no ha sido una excepción con respecto a los precedentes en lo que se refiere a la defensa de los intereses españoles en el seno de la Unión, algo que se evidenció durante las negociaciones del marco financiero 2007-2013 y en la política europea de inmigración, que ha llevado al Gobierno a liderar una estrategia desarrollada conjuntamente con los países africanos incluidos dentro de esta política.

Con respecto a la ampliación hacia la Europa de los Veintisiete, completada en 2007 con la adhesión de Rumanía y Bulgaria, el Gobierno de Zapatero temía —como los anteriores— que la ampliación se tradujese en una marginalización geopolítica de España y de su dimensión mediterránea, así como en una pérdida en la transferencia de fondos en el marco de la política de cohesión y la política regional, que serían desviados a los nuevos Estados miembros. Sin embargo, en este sentido España vio la posibilidad de actuar, como había hecho en otras ocasiones como *país puente* entre las distintas dimensiones de la *Europa posible*, esto es, sirviendo de conexión entre países nuevos y miembros fundadores, entre países receptores de ayudas comunitarias y contribuyentes netos, entre países mediterráneos y los PECOS, y entre países favorables al supranacionalismo y países que apoyan un modelo intergubernamental. Por lo tanto, su cariz de mediador le atribuyó nuevamente un papel de suma importancia en la generación de consensos transnacionales que

puedan contribuir a garantizar la continuidad y estabilidad del proceso de integración.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, implica cambios sustanciales en el funcionamiento de la Unión, tales como el nombramiento de un Presidente del Consejo Europeo con carácter permanente, la creación del puesto de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior y la formalización de *tríos* o tres presidencias consecutivas que trabajan en equipo y colaboran en un programa común de actividades del Consejo durante 18 meses. En este sentido, la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea será seguida por las Presidencias de Bélgica y Hungría en 2011, y Polonia y Dinamarca en 2012. La Presidencia española del primer semestre de 2010 se inscribe en el contexto de crisis económica y financiera global y se ve por tanto obligada a concentrar sus esfuerzos en la superación de dicha crisis. Este objetivo primordial coincide, asimismo, con la realización de trabajos por parte del Grupo de Reflexión sobre el Futuro de Europa —que encabeza el antiguo Presidente español Felipe González— el cual deberá presentar un informe con resultados al respecto durante el Consejo Europeo de junio de 2010.

Los objetivos prioritarios de la cuarta Presidencia española del Consejo de la Unión Europea son:

- una plena y rápida aplicación del Tratado de Lisboa;
- la recuperación económica y la creación de empleo;
- una Europa de derechos y libertades para los ciudadanos;
- el desarrollo del papel de Europa como actor global, responsable y solidario.

El Gobierno de Zapatero ha dado, asimismo, una gran prioridad a la propuesta de la Comisión Europea para la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, que complementa el carácter vinculante otorgado por el Tratado de Lisboa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Igualmente prioritarios resultan los objetivos de la adopción de decisiones para el desarrollo de la cláusula de solidaridad europea y de la iniciativa popular europea. La cláusula de solidaridad prevé la actuación conjunta de la Unión Europea y de sus Estados miembros si uno de dichos Estados es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. Por su parte, la llamada iniciativa ciudadana consiste en una petición de al menos un millón de ciudadanos de la Unión que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros para que se presente una propuesta legislativa sobre cuestiones que se consideren apropiadas para los fines de aplicación de los Tratados. Por otra parte, la Presidencia ha expresado también su compromiso con la lucha contra la violencia de género en Europa, a través de la implantación de una euro-orden de protección y un manual de buenas prácticas. Paralelamente, la implementación de dichos objetivos se basa en la aplicación de dos principios de carácter transversal: la igualdad y la innovación, algo que se refleja en el lema de la propia Presidencia, «Innovando Europa».

Para concluir, es de esperar que los objetivos de Lisboa puedan ser materializados con el fin de hacer de la innovación y la investigación anclajes de sostenibilidad y bienestar generadores de oportunidades para una sociedad europea crecientemente diversa, positivamente interdependiente y esperanzadoramente abierta a los beneficios de la cooperación más allá de las fronteras nacionales.