

Barbé, Esther y Mestres, Laia (2015), “Spanien” en Werner Weidenfeld y Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2015*, Baden-Baden: Nomos Verlag, pp.491-498.

## **Introducción**

Entre el Consejo Europeo de junio de 2014 y las elecciones locales y regionales de mayo de 2015, España vivió a la expectativa de cambios políticos y de cierta mejora económica que, de momento, no se traducían en una mejora real de la calidad de vida de los españoles. La economía ya no ocupaba los titulares como lo había hecho en años anteriores. Ya no se hablaba de rescate ni de posible salida del euro ni de primas de riesgo. El Producto Interior Bruto (PIB) español creció un 1,4% en 2014 y las previsiones del gobierno elevaban al 3,3% el crecimiento económico para 2015<sup>1</sup>. Además, se percibía cierta aceleración en la creación de empleo en España, aunque no sin importantes claroscuros: todavía más de 4 millones de españoles estaban sin trabajo en España y el mercado laboral presentaba graves deficiencias como la creciente temporalidad, la dificultad de los más jóvenes para acceder a un puesto de trabajo o la elevada tasa de paro estructural.

Mientras tanto, los titulares de la prensa internacional relacionados con España en 2015 dejaban de centrarse en la economía para destacar los continuos casos de corrupción (dimisión de una ministra por el caso Gürtel o las tarjetas *black* de los directivos de Bankia, entre otros), pero sobre todo las expectativas de cambio político en el país. La imagen de una España con sólo dos grandes partidos (Partido Popular –PP- y Partido Socialista –PSOE-) que se alternaban el poder se rompió en mil pedazos después de las elecciones regionales y locales de mayo de 2015. Si en las elecciones europeas de mayo de 2014 ya había aparecido en escena un nuevo partido, Podemos, en las elecciones de 2015 el mapa continuó evolucionando hacia un sistema de cuatro partidos gracias a la irrupción de Ciudadanos<sup>2</sup>.

¿Quiénes son estos nuevos actores políticos? Por un lado, Podemos nació de aquel movimiento de indignados (también conocido como 15M) que se instaló en las plazas de muchas ciudades españolas para reclamar una transformación en la política española en mayo de 2011. Pablo Iglesias, junto con algunos colegas de la Facultad de Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, empezaron a poner en práctica una versión del populismo de izquierdas inspirada en los escritos del pensador argentino Ernesto Laclau<sup>3</sup>. Por el otro, Ciudadanos, liderado por el catalán Albert Rivera también se

---

\* Catedrática en Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona, coordinadora de programa de investigación en el Institut Barcelona d’Estudis Internacionals (IBEI) y directora del Observatorio de Política Exterior Europea.

<sup>†</sup> Investigadora postdoctoral en el Institut Barcelona d’Estudis Internacionals (IBEI) e investigadora asociada del Observatorio de Política Exterior Europea.

<sup>1</sup> “Rajoy adelanta a julio la rebaja del IRPF y eleva al 3,3% la previsión de crecimiento para este año”, *Expansión*, 3 de julio de 2015.

<sup>2</sup> “And then there were four”, *The Economist*, Charlemagne, 23 de mayo de 2015.

<sup>3</sup> Para un análisis completo sobre los cambios acontecidos en el mapa político de España en 2015 véase: Jordi Vaquer (2015), “From the Squares to Power in four years, 10 days”, *Opendemocracy*, 25 June 2015.

presentaba con un discurso de renovación frente al PP y al PSOE pero hacia un cambio más centrista (definido como más “sensato”) y contrapuesto al de Podemos<sup>4</sup>.

Los resultados de las elecciones de mayo no fueron buenos para el partido en el gobierno, dado que perdió la alcaldía en 15 capitales de provincia (de 34 en 2011 a 19 en 2015) y sólo pudo mantener el gobierno regional en la Comunidad de Madrid, Castilla y León, Murcia y la Rioja (en 2011 gobernaba en 11 Comunidades Autónomas). Muchas de las Comunidades pasaron a manos del PSOE con el apoyo necesario de fuerzas de izquierda como Podemos o Izquierda Unida. Pero la gran revelación de dichas elecciones fue, sin duda, la victoria de Manuela Carmena en Madrid y Ada Colau en Barcelona. Las listas electorales que ganaron las alcaldías de Madrid y Barcelona no salían exactamente de la órbita de Podemos sino que representaban a muy diversos sectores del activismo vinculado al 15M de cuatro años atrás. Otras ciudades menores como Cádiz o algunas ciudades gallegas también pasaron de manos conservadoras a alcaldes de la izquierda radical o alternativa. La esperanza del PP para mantenerse en el poder local y regional era que Ciudadanos tuviera suficientes votos como para que fuera posible un pacto con ellos, pero el recuento de votos hizo que predominaran los pactos de izquierdas en muchas ciudades y regiones.

Mientras tanto, el gobierno del Partido Popular, con Mariano Rajoy al frente, afrontaba su último año antes de las elecciones con una agenda europea crucial para el futuro del país. Economía, energía y migraciones se convertían en los temas en los que el gobierno español quería poner su huella y poder decir que *Spain is back*, es decir, que Madrid volvía a tener cierta influencia en Bruselas, después de haber vuelto a la senda del crecimiento económico (aunque con la tasa de desempleo aún en números muy rojos).

### **Cargos europeos para españoles**

El presidente Mariano Rajoy lo tuvo claro desde un principio, incluso desde antes de la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo en mayo<sup>5</sup>. España daría la batalla en dos frentes institucionales: colocar a su comisario en una cartera de relevancia política y conseguir la presidencia del Eurogrupo tan pronto como fuera posible. Para dichos cargos tenía pensado situar a dos de sus ministros más reputados, Miguel Arias Cañete, histórico ministro de agricultura que ya había encabezado la lista del PP para el Parlamento Europeo, y Luis de Guindos, ministro de economía y competitividad que había gestionado el rescate financiero con éxito. En este sentido, el apoyo español a Jean Claude Juncker, Donald Tusk y Federica Mogherini fue total y sin reservas, a la espera de situar a los suyos en la cúpula comunitaria.

Un borrador del organigrama de la Comisión Juncker, filtrado a la prensa a principios de septiembre, preveía que Arias Cañete asumiese el puesto de comisario de investigación y desarrollo, una cartera considerada de segunda división<sup>6</sup>. En ese momento, las presiones del gobierno español empezaron a ser más duras para conseguir más peso político (y económico) ya que en la anterior Comisión, el socialista Joaquín Almunia había ostentado una vicepresidencia y la cartera de competencia. Finalmente

---

<sup>4</sup> Albert Rivera publicaba en abril de 2015 un libro en el que presentaba su propuesta política para el futuro de España bajo el título y lema de campaña ‘el cambio sensato’ (Madrid: Espasa).

<sup>5</sup> Sobre la campaña electoral y los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, véase el capítulo sobre España en la edición anterior: Barbé, Esther y Mestres, Laia (2014), “Spanien” en Weidenfeld, Werner y Wessels, Wolfgang (Hsrg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2014*, Baden-Baden: Nomos Verlag, pp. 503-510.

<sup>6</sup> “Exclusive: The Juncker team revealed”, *Euractiv.com*, 4 de septiembre de 2014.

Juncker le asignó la cartera de cambio climático y energía, formando parte del equipo de proyecto sobre la Unión de la Energía, bajo el mando del vicepresidente eslovaco Maroš Šefčovič. Es preciso remarcar que los eurodiputados del PSOE se desmarcaron de su grupo parlamentario y votaron en contra del candidato español. E incluso, algunos eurodiputados de los verdes y la izquierda europea denunciaron infructuosamente el conflicto de intereses de Arias Cañete con el cargo por tener acciones en dos compañías petrolíferas españolas.

El camino de Luis de Guindos hacia la presidencia del Eurogrupo fue más largo y tortuoso, terminando en un callejón sin salida. Si bien el gobierno español intentó cerrar este nombramiento junto con el reparto general de cargos de la UE después de las elecciones europeas, Jeroen Dijsselbloem, que ostentaba el cargo desde enero de 2013, advirtió que permanecería en el puesto hasta el final de su mandato en julio de 2015<sup>7</sup>. Es más, ya apuntó que podría presentarse a la reelección y que, por tanto, podría tener que dirimirse el contencioso Dijsselbloem-Guindos en una votación, inédita, en el seno del Eurogrupo. En esta carrera de fondo, España se propuso cambiar las condiciones para el cargo y, de este modo, facilitar la candidatura del español. Mariano Rajoy proponía convertir la presidencia del Eurogrupo en un cargo a tiempo completo, es decir, incompatible con el Ministerio de Economía de ningún estado miembro. De este modo, la designación de Guindos no tendría que estar supeditada a su permanencia como Ministro ni a una victoria del Partido Popular en las elecciones generales de finales de 2015.

Los apoyos eran clave para conseguir arrebatar el cargo a Dijsselbloem. En agosto de 2014, en una visita casi vacacional que Angela Merkel hizo a Mariano Rajoy en Santiago de Compostela, la canciller dio su apoyo a la candidatura española de Guindos. Meses más adelante, algunos medios de comunicación también se hicieron eco del apoyo de François Hollande y Matteo Renzi<sup>8</sup>. Sin embargo, a la hora de la verdad, estos apoyos no fueron tan explícitos como defendía Rajoy. En julio de 2015, el Eurogrupo decidió resolver la pugna entre Dijsselbloem y de Guindos por votación (secreta) y ganó el ministro holandés. Algunos apuntaron que de Guindos perdió por 12 votos a 7, mientras que fuentes más cercanas al gobierno español aseguraban que la votación fue más reñida, por sólo un voto de diferencia<sup>9</sup>. La verdad es que Dijsselbloem consiguió fácilmente revalidar el cargo después de haber cerrado el acuerdo para el nuevo rescate griego (sin Grexit).

En definitiva, el PP pretendía recuperar con este nuevo cargo para un español el prestigio de socio responsable y eficaz que perdió durante los años de crisis económica. En 2012, el peor momento de la crisis, España se quedó sin representante en el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo. En 2015, a pesar de la complicidad de Alemania, de ser el alumno aventajado de los rescates y de presentarse como la cuarta economía del euro, España no pudo con Dijsselbloem y continuará estando infrarrepresentada en las instituciones europeas durante los próximos años.

---

<sup>7</sup> “El presidente del Eurogrupo amenaza con cerrar el paso a Guindos también en 2015”, *El Mundo*, 4 de septiembre de 2014.

<sup>8</sup> “Rajoy lleva trío de ases: Merkel, Hollande y Renzi apoyan a Guindos en el Eurogrupo”, *El Confidencial*, 15 de mayo de 2015.

<sup>9</sup> “Guindos pierde la pugna para ser presidente del Eurogrupo”, *El País*, 14 de julio de 2015; “Spain fears loss of influence in EU”, *Euractiv.com*, 14 de julio de 2015.

## **Economía, pero sobre todo energía**

Jean Claude Juncker iniciaba su mandato como Presidente de la Comisión Europea con un plan bajo el brazo, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, más conocido como el Plan Juncker. Atrás quedaban los tiempos en los que España se encontraba inmersa en el rescate financiero. Unos primeros pagos por el rescate a la banca, junto con una nimia mejora de los datos de la economía española, permitían al gobierno empezar a pensar en el futuro económico, más a largo plazo, del país. Y éste, sin duda, tenía que pasar por atacar el problema de las interconexiones energéticas de la península.

El gobierno de Mariano Rajoy apoyó desde el primer momento el Plan Juncker, cuya finalidad era movilizar 315.000 millones de euros en inversiones públicas y privadas entre 2015 y 2017 para sectores clave de la economía europea como transporte, energía, economía digital y políticas dirigidas a las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, planteaba algunas dudas sobre la capacidad real de la UE para atraer inversiones privadas y, de este modo, transformar los 20.000 millones de fondos públicos en más de 300.000 millones de inversiones totales<sup>10</sup>.

A petición de la Comisión, el gobierno español, al igual que el resto de estados miembros presentó su lista de proyectos a financiar que ascendía a 52.971 millones de euros. Casi la mitad de los proyectos estaban destinados a mejorar las interconexiones energéticas<sup>11</sup> (por ejemplo, la interconexión eléctrica entre el País Vasco y la frontera francesa o el gasoducto Midcat entre Cataluña y el sur de Francia). También las conexiones ferroviarias eran un eje prioritario para España con los corredores atlántico y mediterráneo a la cabeza. Y, finalmente, el resto del presupuesto se dividía entre proyectos de gestión del agua (medio ambiente), formación profesional (educación), apoyo al sector del vehículo eléctrico y despliegue de la banda ancha (telecomunicaciones). Precisamente aquí iban dirigidas las principales críticas de la oposición puesto que consideraban muy negativo que no se priorizaran las infraestructuras sociales.

Que las interconexiones energéticas se han convertido en la gran prioridad para España también se hizo patente en el Consejo Europeo de octubre de 2014, pero sobre todo en la reunión que se celebró en Madrid el 4 de marzo de 2015 entre España, Francia, Portugal y la Comisión Europea. Ya en el año 2002, la Unión Europea se había marcado como objetivo conseguir como mínimo una interconexión eléctrica del 10% de la capacidad instalada<sup>12</sup>. La interconexión eléctrica de España con el resto de la UE, a fecha de 2015, está en torno al 4% y con Francia alcanza tan sólo el 2,7% (después de la puesta en marcha de la interconexión Santa Llogaia-Baixàs en febrero de 2015)<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> “Comparecencia del señor secretario de estado para la Unión Europea (Méndez de Vigo y Montojo), para informar con carácter previo del Consejo Europeo que se celebrará en Bruselas los días 18 y 19 de diciembre de 2014”, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisión Mixta para la Unión Europea, Sesión nº 52 X Legislatura, nº 132, 11 de diciembre de 2014, p. 4.

<sup>11</sup> “España, el único país que no desglosa su lista de proyectos para el plan de inversión de Juncker”, *El Mundo*, 9 de diciembre de 2014.

<sup>12</sup> De hecho, el Consejo Europeo de Barcelona de 2002 fijó que los estados miembros tenían que disponer de una interconexión eléctrica de al menos el 10% de su capacidad en 2005. Véase: “Conclusiones de la Presidencia”, Consejo Europeo de Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002, SN100/2/02 REV 2 (es).

<sup>13</sup> “España duplica la interconexión eléctrica con Francia tras 30 años”, *El País*, 6 de febrero de 2015; “España y Francia inauguran su primera interconexión eléctrica en 33 años”, *Expansión*, 20 de febrero de 2015.

El gobierno español era consciente de que sólo dejaría de ser una isla energética si las instituciones europeas se comprometían, políticamente pero sobre todo financieramente, con las interconexiones energéticas de la península hacia el resto del continente. Por primera vez, el Consejo Europeo, reunido en Bruselas en octubre de 2014, reconocía explícitamente que la falta de interconexiones adecuadas entre estados miembros era un problema europeo y no sólo de algunos estados miembros. Mariano Rajoy presumió de ejercer, en este ámbito y en este Consejo Europeo concreto, un “liderazgo con credibilidad” a la hora de marcar la agenda europea de la futura Unión de la Energía<sup>14</sup>. Para ello, se sellaron tres acuerdos que benefician a España<sup>15</sup>. Primero, la Comisión Europea tomará medidas urgentes para alcanzar este objetivo mínimo del 10% de las interconexiones de electricidad para 2020, citando expresamente a España y Portugal (y los países bálticos) como estados miembros que no han logrado un mínimo de integración en el mercado interior de la energía. Segundo, tanto la Comisión como los estados miembros facilitarán la ejecución de proyectos concretos de interés común para conectar los estados más ‘desconectados’ con el resto del mercado interior de la energía antes de 2020. Y tercero, si con estos proyectos de interés común ya programados aún no se alcanza la interconexión del 10%, la Comisión se comprometerá a definir nuevos proyectos con carácter prioritario que, además, serán cofinanciados por la UE. Esto es, a petición del Consejo Europeo la Comisión asume la planificación, ejecución y financiación de las interconexiones necesarias para la consecución del mercado interior de la energía.

Después de este primer paso a nivel comunitario, España se propuso dar un paso más con sus vecinos francés y portugués. Mariano Rajoy convocó en Madrid a principios de marzo de 2015 a François Hollande, Pedro Passos Coelho y los presidentes de la Comisión Europea y del Banco Europeo de Inversiones, Jean Claude Juncker y Werner Hoyer, para dar un impulso determinante a las conexiones energéticas de la península ibérica con el resto de Europa. Con la participación de Juncker y Hoyer, Rajoy se aseguraba el compromiso de la UE para “proporcionar recursos a largo plazo a las inversiones” necesarias a la hora de “lograr un mercado interior de la energía plenamente operativo e interconectado”<sup>16</sup>. En la Declaración de Madrid firmada por los tres estados y la Comisión se especificaban los proyectos clave que deberán emprenderse en los próximos años: la interconexión eléctrica entre Portugal (Vila Fria-Vila do Conde-Recarei) y España (Beariz-Fontefría), el proyecto de conexión por cable submarino entre el País Vasco y Aquitania, varios proyectos de interconexión a través de los Pirineos por Navarra y Aragón, la finalización del eje oriental de interconexión de gas natural licuado entre Portugal, España y Francia para posibilitar los flujos bidireccionales y el desarrollo del mercado ibérico del gas.

---

<sup>14</sup> “Comparecencia, a petición propia, del presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara, para informar sobre el Consejo Europeo de los días 23 y 24 de octubre de 2014 en Bruselas”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria nº 220, X Legislatura, nº 235, 29 de octubre de 2014, p. 7.

<sup>15</sup> “Conclusiones sobre el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030”, Consejo Europeo, Bruselas, 23 y 24 de octubre de 2014, SN 79/14.

<sup>16</sup> “Declaración de Madrid: Cumbre para las interconexiones energéticas”, firmada por el Presidente de Francia, François Hollande, el Presidente del Gobierno Español, Mariano Rajoy, el Primer Ministro de Portugal, Pedro Passos Coelho y el Presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, Madrid, 4 de marzo de 2015.

Después de doce años de bloqueo, en 2015 las instituciones europeas se impusieron como prioridad la cuestión de las interconexiones energéticas, tanto a través de varias comunicaciones de la Comisión como con las conclusiones del Consejo Europeo de marzo que sirvieron para ratificar los objetivos establecidos en la Declaración de Madrid. Sin duda, España será el estado miembro más beneficiado en los próximos años de esta suma de medidas que contribuirán a mejorar las interconexiones eléctricas y gasistas de la península ibérica con el continente.

### **Syriza con Podemos, España contra Grecia**

El dossier griego (siguiente rescate o quita) continuaba siendo un tema de la agenda más económica de la UE pero en 2015 se convirtió en un tema político de primer orden (Grexit o no) en el que España, tanto el partido en el gobierno como otros partidos, tenía mucho que decir. España, que había intentado por todos los medios distanciarse de Grecia durante los peores años de la crisis, acabó reconociendo que el carácter mediterráneo compartido, graves problemas económicos en ambos países y partidos políticos afines los hacía más similares que distintos.

Las elecciones griegas del 25 de enero de 2015 se siguieron muy intensamente en España. Por un lado, el Partido Popular apoyaba explícitamente Nueva Democracia y, por ello, Mariano Rajoy visitó Atenas días antes de las elecciones para dar un espaldarazo a la gestión de Antoni Samarás al frente del gobierno griego. De hecho, la visita del Presidente español fue la única que recibió Grecia durante la campaña electoral por parte de un dirigente de algún estado miembro de la UE y es que ningún gobierno quería vincularse abiertamente con un posible fracaso de Nueva Democracia. Hasta el punto que algunos medios españoles llegaron a apuntar que Mariano Rajoy sólo había ido a Grecia en tanto que “enviado de Angela Merkel”<sup>17</sup>.

Por el otro lado, la izquierda radical en alza tejía alianzas y Syriza se convirtió en el espejo griego de Podemos. El líder mediático de Podemos, Pablo Iglesias, acompañó a Alexis Tsipras en el mitin final de la campaña electoral de Syriza en Atenas, bajo la proclama “Syriza, Podemos, venceremos”. Los dos partidos buscaban vencer en sus países con una misma apuesta por el fin de las políticas de austeridad y la necesidad de renegociar la deuda pública, si bien ambos reconocían que la situación económica de cada país es difícilmente comparable. Pero hasta aquí llegan las similitudes. Syriza tiene su origen en una coalición de más de una decena de grupos políticos de izquierdas que se presentó por primera vez a unas elecciones en 2004. En cambio, Podemos es un partido de nueva creación que ha rechazado explícitamente situarse en el eje clásico izquierda-derecha y busca la transversalidad ideológica. Si bien Syriza tardó más de diez años en convertirse en la primera fuerza política en Grecia, Podemos irrumpió en las elecciones europeas con casi un 8% de los votos (1,2 millones de votantes) y 5 eurodiputados<sup>18</sup>. Algunas encuestas llegaron a situar a Iglesias como posible ganador de unas elecciones generales, aunque rápidamente la irrupción de otros partidos como Ciudadanos o la renovación de los partidos tradicionales (PP y PSOE) rebajaron dicha expectativa.

Y Syriza ganó las elecciones el 25 de enero con un 36,3% de los votos y 149 escaños. La victoria de Alexis Tsipras, aunque bastante previsible, dejó descolocado al gobierno español. En el telegrama de felicitación que mandó Mariano Rajoy al líder griego tras la

<sup>17</sup> “Rajoy contra Syriza: Prometer lo imposible genera frustración”, *El País*, 14 de enero de 2015.

<sup>18</sup> “Podemos y Syriza: Cinco diferencias y dos similitudes”, *Eldiario.es*, 25 de enero de 2015.

victoria, el presidente español ya alertaba de que “espero que el resultado electoral resulte en la formación de un gobierno estable y comprometido con el proyecto de integración europea que compartimos Grecia y España”<sup>19</sup>. Desde el primer Consejo Europeo en el que participó Tsipras, el gobierno español se convirtió en el socio más crítico con la gestión de Syriza al frente del gobierno griego y sus intenciones de renegociarlo todo. Tanto Mariano Rajoy como Luis de Guindos recordaron a sus homólogos griegos que España había prestado a Grecia más de 26.000 millones de euros en un momento de gran dificultad para las arcas públicas españolas como señal de solidaridad española y europea hacia Grecia<sup>20</sup>. La réplica de Tsipras no se hizo esperar y arremetió contra el gobierno conservador español (y el portugués) acusándolos de haber intentado evitar el acuerdo del Eurogrupo con Grecia de finales de febrero para desgastar a Syriza sólo con el objetivo de perjudicar las expectativas electorales de Podemos.

Cuando Grexit empezó a plantearse como una opción viable para algunos dirigentes europeos si Grecia incumplía sus compromisos financieros, el gobierno español tuvo que posicionarse. Oficialmente, el gobierno del PP nunca defendió una posible salida de Grecia del euro, aunque en alguna ocasión se le escapara al Ministro de Asuntos Exteriores español, José Manuel García-Margallo, que las consecuencias de Grexit no serían tan graves en 2015 como lo hubieran sido tres años antes. En el fondo, para el Partido Popular, un fracaso de Syriza en sus negociaciones con la UE era un espaldarazo a las políticas de austeridad y recortes del gobierno español frente al auge de Podemos.

### **En la frontera sur de Europa: guerras, terrorismo y migraciones**

En materia de política exterior, en 2015 se empezó a vislumbrar una nueva estrategia gubernamental para recuperar cierta actividad internacional. De hecho, algunos se atrevieron a definir este redespiegue estratégico de la política exterior española como la construcción de un nuevo discurso basado en el lema *Spain is back*<sup>21</sup>. Por primera vez, el país disponía de una Estrategia de Acción Exterior cuyo objetivo era sentar las bases para un cambio de modelo de proyección exterior, una vez superado el repliegue de los últimos años<sup>22</sup>. Asimismo, España volvía al escenario global con un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para 2015-2016, después de más de doce años de no estar presente. Y, por último, sorprendentemente, el Parlamento español recuperó cierto activismo en política exterior al instar al gobierno a reconocer a Palestina como Estado mediante una proposición no de ley aprobada en noviembre de 2014.

En el período analizado los frentes abiertos de la agenda exterior de la UE eran principalmente tres: las negociaciones por el TTIP con Estados Unidos<sup>23</sup>, el conflicto en

---

<sup>19</sup> “Felicitación de Rajoy a Alexis Tsipras”, Telegrama de felicitación reproducido en el sitio web del gobierno <http://www.lamoncloa.gob.es>, 26 de enero de 2015.

<sup>20</sup> “Spain Said to Lead EU Push to Force Terms on Greece”, *Bloomberg*, 22 de febrero de 2015.

<sup>21</sup> Imbernón, Álvaro (2015), “Scorecard 2015: Spain’s two foreign policy tracks”, *ECFR Commentary*, 12 de febrero, Madrid, ECFR, disponible en: [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_scorecard\\_2015\\_spains\\_two\\_foreign\\_policy\\_tracks426](http://www.ecfr.eu/article/commentary_scorecard_2015_spains_two_foreign_policy_tracks426)

<sup>22</sup> “Estrategia de Acción Exterior”, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, febrero de 2015.

<sup>23</sup> A pesar de que en España todavía no ha habido debate público al respecto, según Charles Powell, España debería ser un defensor entusiasta del *Transatlantic Trade and Investment Partnership* porque el país se podría beneficiar de un aumento a largo plazo del 6,6% de su PIB y de la creación de 140.000

Ucrania y su impacto en las relaciones entre la UE y Rusia<sup>24</sup> y el Mediterráneo con la guerra en Siria, la lucha contra Estado Islámico y las tragedias migratorias. De estos tres asuntos, España sólo quiso jugar un papel destacado en el último, por su condición de país mediterráneo, por ser puerta de llegada de inmigrantes y por su experiencia en la lucha contra el terrorismo.

El atentado terrorista perpetrado contra el semanario satírico francés Charlie Hebdo en enero de 2015, junto con el desmantelamiento de células yihadistas en toda Europa, incrementó la sensación de alarma en todos los países europeos, y sobre todo en Francia, Bélgica y España<sup>25</sup>. Los estados miembros de la UE no sólo reforzaron la seguridad de sus fronteras sino que también reactivaron la coordinación de sus políticas de lucha contra el terrorismo. A nivel doméstico, en febrero de 2015 los dos principales partidos políticos, PP y PSOE, firmaron el cuarto pacto nacional antiterrorista, con la particularidad que por primera vez no tenía como objetivo la lucha contra ETA sino el terrorismo yihadista. A nivel europeo, este tema también centró la agenda de las sucesivas reuniones del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE y del Consejo Europeo durante los primeros meses de 2015. El Consejo Europeo, reunido informalmente el 12 de febrero, firmó una declaración en la que se destacaba la prevención de la radicalización, la acción policial y judicial y la cooperación internacional como las principales acciones que la UE puede acometer para asegurar a los ciudadanos europeos el “derecho a vivir libres de temor”<sup>26</sup>. Por la experiencia española en este tema, el gobierno de Mariano Rajoy tuvo un papel destacado en la redacción de la declaración, en particular con la inclusión del reconocimiento a las víctimas y el mantenimiento de su memoria. Asimismo, el Ministro García-Margallo propuso a la UE la celebración de una reunión ministerial en la sede de la Unión por el Mediterráneo en Barcelona para tratar sobre el futuro de la política europea de vecindad con el sur del Mediterráneo en las cuestiones de inmigración ilegal, yihadismo y comercio. El 13 de abril se reunían por primera vez en siete años los ministros de asuntos exteriores de la UE y los del sur del Mediterráneo para compartir puntos de vistas sobre dichas políticas, pero sobre todo para expresar públicamente su preocupación por el impacto creciente del terrorismo yihadista en ambas regiones.

Finalmente, la cuestión migratoria reclamaba urgentemente una reacción europea. La llegada masiva de refugiados a las costas mediterráneas huyendo de la situación de inestabilidad en Libia y la guerra en Siria obligaron a la UE a replantearse sus políticas migratorias y de asilo. La operación Tritón que la UE había iniciado en noviembre de 2014 y que reemplazaba a la operación italiana Mare Nostrum demostró ser insuficiente, puesto que no tenía como objetivo el salvamento y rescate de las personas

---

puestos de trabajo. Véase: Powell, Charles (2015), “Letter from Madrid”, Strategic Europe, Bruselas, Carnegie Europe – Carnegie Endowment for International Peace, 6 de febrero.

<sup>24</sup> Como afirman, Antonio Sánchez Andrés y Nicolás de Pedro, “España está ampliamente considerada como uno de los países de la UE más comprensivos con Moscú y de los más abiertamente reacios a adoptar una línea dura con Rusia”. Véase: Sánchez Andrés, Antonio y De Pedro, Nicolás (2015), “España en el conflicto Unión Europea-Rusia: El impacto de las sanciones”, *Notes Internacionals CIDOB*, nº 108, Barcelona, Barcelona Centre for International Affairs, febrero.

<sup>25</sup> Lledó, Elisa (2015), “Claves de la política exterior Española: enero-marzo 2015”, *FRIDE Policy Brief*, nº 124, mayo, Madrid, FRIDE.

<sup>26</sup> “Declaración de los miembros del Consejo Europeo sobre la lucha contra el terrorismo yihadista”, Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno, Bruselas, 12 de febrero de 2015, <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/>.



en alta mar y además carecía de los recursos técnicos, humanos y económicos necesarios para hacer frente a la situación<sup>27</sup>. Dada la diversidad de las políticas de asilo de los estados miembros, la Comisión Europea se planteó derogar temporalmente la norma por la que el Estado al que llegan los inmigrantes es el que debe estudiar su solicitud de asilo, para pasar a un sistema de cuotas más coordinado. La primera propuesta de la Comisión Europea cifraba que España debía acoger un 9,1% del total de refugiados llegados a la UE, cuando en 2014 sólo había acogido un 0,9%<sup>28</sup>. Margallo rechazó abiertamente la propuesta por no tener en cuenta la grave situación de desempleo en España, el alto número de inmigrantes ya acogidos en el país ni los esfuerzos españoles a la hora de luchar contra la inmigración irregular a través de acuerdos específicos con Marruecos, Senegal y Mauritania. Y a partir de ahí empezó el regateo entre la mayoría de los estados miembros, en un juego que parecía que se alargaría *ad eternum* sin solución, pero sobre todo sin solidaridad.

¿Se puede extrapolar el lema *Spain is back* a la política europea? Parece que el gobierno español vuelve a estar más cómodo en su silla en las reuniones del Consejo Europeo. La sensación de haber superado la crisis económica (aunque el desempleo es aún alarmante) y la sintonía con la cancillería alemana le otorgaron de nuevo cierta capacidad de acción europea (sobre todo en la defensa de las políticas de austeridad económica y en energía). Sin embargo, el rechazo de Guindos para presidir el Eurogrupo supuso para el gobierno un revés a sus pretensiones de presentar sus éxitos en la UE como principal valedor durante la campaña electoral de finales de 2015. En definitiva, más voz española en Bruselas, pero menos españoles en las instituciones.

## Bibliografía

FRONTINI, Andrea; LLAUDES, Salvador; MOLINA, Ignacio y SORROZA, Alicia (2015), “Spain and Italy: The ‘Europeanization’ Strategies of Two Middle Powers” en BALFOUR, Rosa; CARTA, Caterina y RAIK, Kristi (eds.), *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?*, Farnham y Burlington: Ashgate, pp. 121-135.

IMBERNÓN, Álvaro (2015), “Scorecard 2015: Spain’s two foreign policy tracks”, *ECFR Commentary*, Madrid, European Council on Foreign Relations, 12 de febrero.

LLAUDES, Salvador (2014), “Spain” en *EU-28 Watch n° 10*, Berlín, Institut für Europäische Politik, disponible en <http://www.eu-28watch.org>

LLEDÓ, Elisa (2014-15), “Claves de la política exterior española”, *FRIDE Policy Brief*, n° 112, julio-septiembre 2014; n° 117, octubre-diciembre 2014; y, n° 124, enero-marzo 2015, Madrid, FRIDE.

---

<sup>27</sup> “Tritón no sustituye a Mare Nostrum a la hora de salvar vidas”, *Amnistía Internacional*, 31 de octubre de 2014, disponible en <https://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/triton-no-sustituye-a-mare-nostrum-a-la-hora-de-salvar-vidas>.

<sup>28</sup> “España se escuda en el paro para renegar de su cuota de refugiados políticos”, *La Vanguardia*, 18 de mayo de 2015; “España discrepa de las cuotas de refugiados que propone Bruselas”, *El País*, 19 de mayo de 2015.

MESTRES, Laia (2014), “Does Spain Really Need a Foreign Policy Strategy? More than a Proposal from a Think Tank”, *Spanish Yearbook of International Law*, nº 18, pp. 279-286.

POWELL, Charles (2015), “Letter from Madrid”, *Strategic Europe*, Bruselas, Carnegie Europe – Carnegie Endowment for International Peace, 6 de febrero.

SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio y DE PEDRO, Nicolás (2015), “España en el conflicto Unión Europea-Rusia: El impacto de las sanciones”, *Notes Internacionals CIDOB*, nº 108, Barcelona, Barcelona Centre for International Affairs, febrero.