

17
JULIO
2010

UNA PRESIDENCIA ROTATORIA MENGUANTE: El difícil papel de España

Carme Colomina Investigadora Principal CIDOB

Deniz Devrim Investigadora Asociada CIDOB

Laia Mestres Investigadora CIDOB

Eduard Soler i Lecha Investigador Principal CIDOB

Introducción

La mejor conclusión de la evaluación de la acción exterior en la última presidencia española de la Unión Europea de 2010 es que no hay evaluación posible. Es decir, el ejercicio gubernamental que prepara una agenda en relaciones internacionales de la UE para la presidencia semestral, junto con el análisis académico que evalúa sus avances cada seis meses ha quedado obsoleto. La política exterior de la Unión Europea ya no se construye semestralmente. Ya no tiene sentido evaluarla con este *tempo*. La evaluación debe ser más a largo plazo, seguramente siguiendo las legislaturas quinquenales de la Comisión y el Parlamento. Además, el Tratado de Lisboa no ha resuelto el sistema de representación exterior única. La Unión Europea sigue inmersa en un debate interno sobre la nueva jerarquía de poderes y en este contexto, las nuevas presidencias semestrales, obligadas a viajar en “el asiento trasero” del coche, como lo definía un diplomático belga, se han quedado sin la visibilidad y liderazgo político que antes disfrutaron.

Para España el ejercicio de las presidencias semestrales había representado, en las tres ocasiones anteriores, el momento de máxima expresión de su europeísmo, así como la ocasión para dar un impulso a las prioridades españolas en la agen-

da europea. Ese mismo objetivo estuvo presente durante los preparativos de la cuarta presidencia. José Luis Rodríguez Zapatero anunció que el semestre español no sería un mero trámite, sino que se planteaba como transformador y con una agenda muy ambiciosa. Quizás demasiado para un país debilitado ante sus socios europeos por los datos económicos, que se encontró con una maquinaria institucional europea aún por estrenar y con una Comisión Europea al ralentí durante sus primeros meses.

La presidencia española de la UE no lo ha tenido fácil. El ajuste al nuevo sistema institucional y las propias dificultades de una Unión Europea, que sigue sin encontrar su lugar en la nueva escena internacional, también han influido en el último semestre europeo.

Es el momento de extraer las lecciones aprendidas en un semestre marcado por tres retos acuciantes y no resueltos: las limitaciones de la Unión Europea en la escena global, el proceso de adaptación al nuevo sistema institucional y la necesidad de que España revise sus objetivos en la Unión Europea. Tres retos para un período de transición que ha cambiado el rol y la visibilidad de las presidencias rotatorias de la UE y obliga a revisar su agenda y objetivos en el nuevo esquema institucional y político.

Buscando el lugar de Europa en un mundo multipolar

La Unión Europea pierde impronta en la escena internacional, quizás por méritos propios pero sobre todo por el dinamismo de nuevos actores emergentes. Hace veinticinco años, cuando España se adhirió a las Comunidades Europeas, ni Brasil ni la India ejercían como hoy un papel de liderazgo global y China estaba lejos de poder compararse no ya con Estados Unidos, sino incluso con la Unión Soviética. El sistema internacional ha experimentado cambios que fuerzan a todos y cada uno de sus componentes a adaptarse constantemente a una nueva realidad en la cual el poder de todo tipo – económico, político, cultural, etc. – está en clara redistribución hacia potencias emergentes.

En un lapso relativamente corto de tiempo la Unión Europea ha visto cómo su influencia internacional ha quedado mermada en dos terrenos de juego en los cuales, a priori, Europa tiene grandes bazas por jugar: las negociaciones sobre el cambio climático y los encuentros del G-20, pilar emergente de una renovada gobernanza económica global. En ambos casos, la UE ha hecho patente que no puede dar por descon-

Poco a poco y por la fuerza de los hechos, Europa empieza a asumir que en este mundo multipolar es uno de esos polos, pero no el más influyente ni el más cohesionado

tada su capacidad de determinar las grandes decisiones de alcance global.

La cumbre del clima de Copenhague en diciembre de 2009 marcó el despertar europeo a la nueva realidad geopolítica. Marginada por Estados Unidos y China del acuerdo sobre el cambio climático, la Unión Europea presenció cómo la apartaban de su gran ámbito de liderazgo mundial. Copenhague evidenciaba la preponderancia del G-2, el nuevo eje transpacífico fortalecido por la dependencia económica de los estadounidenses ante al gigante asiático.

En el terreno económico, el G-20 se ha afianzado como un nuevo directorio económico que ha dejado en un segundo plano a un G-8 en el que el peso de la UE es mucho mayor. Que de las 6 reuniones bilaterales que Barack Obama mantuvo durante la reunión del G-20 en Toronto, el 25 y 26 de junio, sólo una fuese con un mandatario europeo, David Cameron, y que lo hiciera por cuestiones de política interna estadounidense, es un hecho que invita a reflexionar. Meses antes, el desplante de Barack Obama a la cumbre bilateral Unión Europea-Estados Unidos, prevista para el mes de mayo y finalmente aplazada hasta otoño, ya hizo saltar la señal de alarma de que los europeos habían perdido su condición de socios privilegiados de Estados Unidos.

Poco a poco y por la fuerza de los hechos, Europa empieza a asumir que en este mundo multipolar es uno de esos polos, pero no el más influyente ni desde luego el más cohesionado. Estamos ante una Unión que se despierta viendo cómo la ac-

tual crisis financiera es capaz de amenazar la moneda única, su éxito de integración política y económica más importante de los tres últimos lustros junto a la ampliación. Durante los últimos seis meses se ha recorrido el tortuoso camino para la aprobación de los planes de rescate de Grecia y el debate sobre la necesidad imperiosa de una mayor coordinación de la política económica europea. Con ello se ha puesto en evidencia que el difícil ensamblaje político, económico e institucional entre los 27 miembros de la UE va más allá de la nueva distribución de poderes diseñada por el Tratado de Lisboa. El debate sobre los límites de la solidaridad entre los socios europeos ha abierto unas heridas cuyas consecuencias aún están por ver.

¿Puede una Europa todavía inadaptada a este nuevo orden global ejercer liderazgo en política exterior? ¿Cómo conciliar intereses genuinos con unas capacidades más limitadas? ¿Están preparados los 27 para liderar en el Mediterráneo, para contribuir a cambiar la situación en África o en América Latina o para dar un salto cualitativo en sus relaciones con Rusia? La Unión Europea sigue presentándose como un actor global en sus objetivos pero tanto la nueva realidad mundial como su propia definición institucional limitan hasta la fecha

sus resultados. Desde Haití hasta Afganistán siguen llegando voces que piden una mayor implicación europea, señal de que un proyecto europeo plenamente vigente tiene mucho que contribuir al desarrollo y la estabilidad global. En otras palabras, no

falla el proyecto, fallan los instrumentos y los medios puestos a su servicio.

¿Quién dijo que Lisboa lo resolvía todo?

El ejercicio de esta presidencia rotatoria, la última preparada con la maquinaria tradicional y la primera ejercida con la instrumentación de Lisboa, revestía de cierta complejidad organizativa. Cuando España tomó el relevo de la presidencia sueca, sólo hacía un mes que Herman Van Rompuy había ocupado el recién creado puesto de Presidente permanente del Consejo Europeo y Catherine Ashton había sido nombrada Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Sin embargo, el nuevo engranaje institucional de la Unión Europea, que deja en un segundo plano a las presidencias de turno, todavía necesitaría de unos meses más para funcionar normalmente. Por este motivo, España fue transfiriendo paulatinamente sus funciones a estos nuevos actores, estableciendo con la práctica el nuevo modelo de coordinación entre instituciones.

El Gobierno español declaró, ya antes del semestre de presidencia, que apoyaría, con discreción y modestia, la labor del Presidente permanente, subrayando de este modo que el Tratado de Lisboa lo situaba por encima de las funciones de las presidencias rotatorias. Ejemplo de ello fue la carta firmada conjuntamente por José Luis Rodríguez Zapatero y Herman

Van Rompuy en la que intentaban contrarrestar la idea de una posible rivalidad entre ellos.

En la práctica, y dado que la maquinaria europea todavía no había alcanzado velocidad de crucero, se negociaron disposiciones transitorias para la presidencia que garantizaban que el día a día de las relaciones exteriores quedaba suficientemente cubierto con una combinación de papeles entre las instituciones comunitarias, y en particular los nuevos cargos, y la maquinaria diplomática española. A la vez, con estos acuerdos España lograba guardarse para sí un cierto protagonismo durante el semestre en algunas materias de política exterior consideradas clave. Aunque desde Moncloa y el Palacio de Santa Cruz se reiteraba que la presidencia española jugaría un papel secundario en el terreno de la política exterior – y ésta ha sido, ciertamente, la tónica general – se acordó mantener algunas de las cumbres con otras regiones o países terceros que estaba previsto organizar en territorio español. Como para cualquier otro país, ser anfitrión de una cumbre multilateral otorga cierto prestigio en la arena internacional y representa una oportunidad única para acercar la UE a los ciudadanos. Así, estaba previsto que Zapatero co-protagonizara, que no co-presidiera debido a que ya era Van Rompuy quién ejercía el rol de representación, las tres cumbres previstas: la de la Unión con América Latina y el Caribe (y sus reuniones bilaterales vinculadas), la finalmente pospuesta Cumbre de la Unión por el Mediterráneo y la tan anhelada cumbre con Estados Unidos. Los resultados no fueron los esperados.

Si bien la política exterior había sido un ámbito tradicional de proyección de las presidencias de turno, con el Tratado de Lisboa plenamente en marcha, las funciones de iniciativa y representación exterior de la UE han sido asumidas por el Presidente permanente del Consejo Europeo y por la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Quizás es momento de subrayar la importancia de la dimensión interna del trabajo de las presidencias semestrales ya que sus ministros continuarán presidiendo todas las formaciones del Consejo de Ministros exceptuando el de Asuntos Exteriores así como el Presidente del Gobierno del estado miembro continuará compareciendo ante el Parlamento Europeo al principio y al final del semestre. Una cita que podría aprovechar cada país para marcar liderazgo político en el proceso de integración europea. El nuevo papel de la presidencia rotatoria determina nuevos objetivos semestrales que serán cada vez menos relevantes en ámbitos de las relaciones internacionales de la UE, con algunas excepciones como los desarrollos institucionales (en particular en materia de defensa) o algunas materias como la política de ampliación.

Otra de las novedades en relación con anteriores presidencias españolas ha sido el trabajo conjunto del llamado trío de presidencias. España, junto a Bélgica y Hungría, presentaron un trabajo conjunto y establecieron mecanismos de coordinación. A pesar de la visibilidad que desde España se quiso dar a esta nueva metodología, el propio trío asumió el rol secundario que se había autoimpuesto el ejercicio de la pre-

sidencia rotatoria, dando lugar a un trabajo técnico invisible, aunque útil para la continuidad de la gestión europea. Con todo, surgen ciertas dudas sobre la utilidad de este nuevo instrumento de coordinación a tres justo en el momento que otras instituciones como los nuevos cargos nominales están asumiendo las funciones de *agenda-setters*. No sería extraño que al final, sea otro trío, el formado por el Presidente del Consejo, el de la Comisión y la Presidencia rotatoria quien consolide ante la opinión pública la imagen de terceto director de la UE, y máxime en materia de acción exterior donde la continuidad es un valor importantísimo.

Una reforma institucional del calado del Tratado de Lisboa requiere de tiempo para ir asentando sus bases. Han sido duras las críticas que han recibido durante los primeros meses de funcionamiento tanto la Alta Representante (por priorizar el diseño del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior) como el Presidente del Consejo Europeo (por no saber liderar los debates sobre la crisis económica). Ciertamente, no lo han tenido fácil. El Tratado de Lisboa fijaba para estos nuevos cargos las grandes líneas de orientación pero ha dejado para el rodaje práctico de sus nuevas responsabilidades, la operatividad y el ajuste con la presidencia de turno. Como se

El nuevo papel de la presidencia rotatoria determina nuevos objetivos semestrales que serán cada vez menos relevantes en ámbitos de las relaciones internacionales de la UE

irá viendo con los próximos mandatos semestrales, las presidencias de turno han perdido el relieve político y el protagonismo mediático que tenían en su función de representación exterior. Todo ello, sin reducir, y hasta aumentando, la carga administrativa de organización de múltiples reuniones de todas las formaciones del Consejo que quedan en sus manos. Demasiados costes para tan poca visibilidad.

Los límites de una presidencia en tiempos de crisis

Más allá de los problemas estructurales de la propia Unión Europea, ya sea en clave de peso específico en la escena global o en laberintos y transiciones institucionales, España se ha topado con una serie de dificultades específicas. Seguramente la principal es lo que podríamos calificar como una España abrumada en una Europa ensimismada. Una España con tasas de desempleo y déficit superiores a la media europea, con una economía que ha sufrido como pocas el desplome de la construcción y con un escenario político marcado por la confrontación permanente entre las principales fuerzas políticas, ha tenido que articular una respuesta europea para contrarrestar los movimientos especulativos sobre el euro y la deuda soberana. Que la economía y la salida a la crisis iban a ser uno de los ejes de la Presidencia estaba claro desde el principio. Lo que no entraba en los planes del Gobierno español es que se tuviera que hacer frente a amenazas sistémicas y que resultara tan difícil y tan lento trabar consensos entre los 27 para mitigar los efectos de las turbulencias financieras. Por lo tanto, aunque el Programa de Presidencia identificara

como uno de los cuatro ejes de trabajo el hacer de Europa un actor global, responsable y solidario, la virulencia del escenario económico ha relegado a un segundo plano el resto de prioridades y, especialmente, la política exterior.

Aun así España no renunció a una agenda internacional que articuló partiendo de unos objetivos convencionales para una Europa y un mundo que, como ya se ha subrayado, han cambiado sustancialmente. Todo ello lleva a preguntarse hacia dónde proyectar la política exterior, con quién, de qué forma y con qué resultados. Si empezamos por el primer punto es útil recordar que el ministro Miguel Ángel Moratinos, al esbozar en sede parlamentaria las líneas maestras de la presidencia, afirmó que ésta iba a tener un marcado acento euro-mediterráneo y euroamericano. Sin embargo, a lo largo de estos seis meses se ha podido comprobar que la articulación

Estados Unidos, China, India o el mundo árabe sólo respetarán una Europa fuerte, capaz de aportar soluciones eficaces y de articular una voz propia a nivel global que permita reequilibrar este nuevo juego de poderes

de una agenda de política exterior inspirada en el tradicional triángulo de la política exterior española (Europa, Mediterráneo, América Latina) no encuentra ya encaje en un escenario global mucho más poliédrico donde el peso de Asia aumenta aceleradamente.

Además, se ha puesto de manifiesto que las prioridades tradicionales de España han adquirido una dinámica propia, menos dependiente del empuje de la presidencia rotatoria. El caso de América Latina es especialmente llamativo. España, antes del inicio del semestre, volvió a plantearse la Presidencia como una ocasión para elevar a nivel europeo prioridades nacionales, teniendo poco en cuenta el nuevo marco institucional. La cumbre, o mejor dicho, la sucesión de cumbres con los países latinoamericanos y caribeños en mayo en Madrid, supuso uno de los puntos álgidos de esta Presidencia en política exterior. Estas cumbres fueron capaces de dar resultados como el impulso de la construcción de infraestructuras o a la contribución de la sociedad civil a través de la asamblea eurolatinoamericana EUROLAT y la creación de la Fundación eurolatinoamericana. Cabe atribuir parte de los méritos a la labor de la Presidencia. Pero los éxitos muestran también la capacidad de iniciativa de los países de América Latina. Ejemplo de ello es la creación de la Zona de Libre Comercio en América Central que es una demanda de los países centroamericanos a la que la UE fue inicialmente reticente, y que los gobiernos centroamericanos han conseguido impulsar hacia adelante a pesar de gravísimas divergencias alrededor de temas como la legitimidad democrática del gobierno de Honduras.

Esta realidad contrasta con un escenario mediterráneo que vio cómo se aplazaba la cumbre de la Unión por el Mediterráneo prevista inicialmente en junio en Barcelona. Dado el nivel de conflictividad en que se encuentra inmersa la región

y la inflexibilidad de algunos socios para hacer avanzar soluciones a los conflictos regionales, poco podía hacer la Presidencia para impulsar el diálogo y la integración multilateral. Así pues, de la misma manera que la Presidencia española no puede atribuirse todos los méritos en los avances de las relaciones con América Latina, tampoco debe cargar con toda la responsabilidad de los bloqueos de la agenda mediterránea.

A menudo, existe la tentación de evaluar los éxitos y fracasos de una presidencia de turno en función del número y nivel de las cumbres celebradas, de las fotos tomadas y de las sedes que se obtienen. Esta tendencia se agudiza al hablar de España, un país que ha visto las cumbres como una oportunidad para ganar centralidad, a nivel europeo y a nivel global. La cumbre de la UpM y la foto con Barack Obama en Madrid apuntaban en esa dirección. El aplazamiento de estas

citadas evidencia algo más: una Unión Europea empeñada en cumbres muy protocolarias y poco resolutivas tiene que cambiar de estrategia. En otras palabras, debe dar respuestas políticas y no institucionales a los grandes desafíos que sus socios le plantean. Estos tropiezos deberían llevar a los europeos a clarificar su representación

exterior y adaptar sus expectativas a la nueva escena y los nuevos retos mundiales, dándose cuenta de que Estados Unidos, China, India o el mundo árabe sólo respetarán una Europa fuerte, capaz de aportar soluciones eficaces y de articular una voz propia a nivel global que permita reequilibrar este nuevo juego de poderes.

Ni la UE ni mucho menos España pueden promover eficazmente una agenda de política exterior sin contar con alianzas sólidas con los actores de referencia en cada escenario regional. Brasil y Turquía, por ejemplo, están adquiriendo un liderazgo regional ineludible. Aquí España tal vez no supo utilizar las relaciones bilaterales tejidas con habilidad en años anteriores con ambos países para diseñar estrategias conjuntas a nivel regional. De haberlo conseguido, probablemente Brasil no hubiera amenazado, como lo hizo, con ausentarse de la cumbre de Madrid si acudía Porfirio Lobo, el presidente hondureño, o tal vez en Oriente Medio se hubiera podido concertar con Ankara una posición común respecto a Irán o Gaza.

La promoción de la agenda exterior durante este semestre ha evidenciado también los límites de la actual política de alianzas de España con los demás miembros de la UE. La intensidad de la concertación con París no se ha correspondido, necesariamente, con los resultados obtenidos, por ejemplo en el marco de la UpM. La coordinación con Berlín en temas internacionales no ha estado a la altura del peso específico de este país. Los países del Este, por su lado, no han encontrado en España un país suficientemente receptivo a sus preocupaciones. La no-decisión sobre Cuba en el Consejo de Asuntos Exteriores, en el que España se encontró en franca minoría en la defensa de la revisión de la posición común, da un ejemplo claro de los límites de la estrategia mantenida hasta hoy.

Los resultados de este semestre serán juzgados, como no podía ser de otro modo, a la luz de las expectativas que se generaron durante su preparación. España apostó por una retórica de potencia media con proyección global, capaz de liderar la Unión Europea y, a través de ello, aliviar el desgaste del Gobierno en términos domésticos. Como tan a menudo sucede en política exterior europea, esta apuesta resultó en una brecha entre aspiraciones declaradas y logros realizados, un nuevo ejemplo del conocido como *capability-expectations gap* del que adolece la política exterior de la UE desde sus inicios.

Lecciones aprendidas

España ha cerrado una presidencia rotatoria de transición. Lo ha sido en su rol de apoyo al despliegue del nuevo Tratado de Lisboa. Lo es su evaluación a partir de unos parámetros de objetivos semestrales que han quedado superados, especialmente porque el liderazgo de la agenda europea ya no se ejerce desde unas capitales que asumen temporalmente la coordinación técnica de la maquinaria europea, sino desde Bruselas, especialmente en materia de acción exterior. La relación de España y su ciudadanía con la Unión Europea también vive su propia transición. El europeísmo vocacional de España que tanto ha servido para los primeros veinte años dentro de la Unión Europea, no basta para la edad adulta. El papel de Europa en este mundo cambiante también está en proceso de redefinición. Además, la crisis y el difícil consenso entre los 27 estados miembros para luchar contra la especulación financiera y aprobar nuevas medidas de coordinación económica tampoco han ayudado a clarificar las nuevas jerarquías comunitarias.

Es fácil atribuirle a la presidencia española muchos de los males que aquejaron al papel internacional de la UE durante el pasado semestre y a la vez criticarle por seguir ocupando espacios que en el nuevo orden corresponderían a las instituciones permanentes. A pesar de algunas disfunciones obvias en la generación de expectativas en torno a las cumbres con Estados Unidos y de la Unión por el Mediterráneo y, en casos puntuales, al intentar hablar en nombre de la Unión como en tiempos anteriores al Tratado de Lisboa por parte del ministro Moratinos (en relación a Cuba y a Oriente Medio) y del embajador español en Pekín, sería una simplificación injusta atribuir todas las carencias al Gobierno español, ignorando tanto los desajustes del nuevo sistema como los problemas que tiene la UE para definir su papel en un entorno internacional cambiante.

Muchos de los resultados positivos que las presidencias semestrales puedan presentar a partir de ahora como suyos serán en realidad producto del trabajo del resto de institucio-

nes europeas, principalmente de la Comisión Europea, pero también del Parlamento Europeo, el Presidente del Consejo Europeo o la maquinaria de la Alta Representante. Los estados miembros deben empezar a comprender que su capacidad de influencia, especialmente en política exterior, no pasa ya por las presidencias rotatorias y que deben encontrarse vías más permanentes de trabajo con la Comisión y con grupos de estados miembros de ideas afines para impulsar las agendas de interés de cada uno. La revisión de estos objetivos de la agenda internacional no debe eclipsar, sin embargo, la importancia que siguen teniendo estas presidencias rotatorias en la coordinación de los trabajos del Consejo de ministros para el buen funcionamiento del engranaje europeo. Un trabajo que merece un reconocimiento y visibilidad que de momento no parece bien resuelto ni aceptado por las instituciones europeas.

Los estados miembros deben empezar a comprender que su capacidad de influencia, especialmente en política exterior, no pasa ya por las presidencias rotatorias y que deben encontrarse vías más permanentes de trabajo con la Comisión y con grupos de estados miembros de ideas afines para impulsar las agendas de interés de cada uno

La experiencia española puede ser útil para próximas presidencias. Tal como hemos argumentado, la política exterior ya no podrá ser una de las prioridades de la agenda semestral de las presidencias; sin embargo, la política europea sí debe seguir siendo su eje central. Las presidencias rotatorias ya han cedido su parte en la representación exterior. Ahora se trata de dar un paso más. La voz de José Luis Rodríguez Zapatero como presidente rotatorio apenas fue oída en los pasados seis meses en la acción internacional de la UE – algo de lo que no sólo deberían tomar nota los jefes de Gobierno de las próximas presidencias rotatorias, sino también el *duetto* Herman Van Rompuy / José Manuel Durão Barroso. Como apuntó hace sólo unos meses Pascal Lamy: “ya no se trata de hablar con una sola voz ante el mundo, sino de hacerlo con una sola boca.”