

RECENSIONES

BARBÉ IZUEL, E. (Ed.), *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra, 2011, 193 pp.

En el primer semestre de 2010 España accedía por turno rotatorio y por cuarta vez desde la adhesión a la UE a presidir el Consejo de la Unión. Lo hacía con las inercias del pasado y las incertidumbres del nuevo marco institucional abierto por la vigencia del Tratado de Lisboa y un relativo desconcierto por la actitud de la nueva Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad; ésta rechazaba poder asumir de inmediato todas las funciones asignadas por el nuevo texto constitutivo, si bien legalmente ya no correspondía el ejercicio de las mismas a la Presidencia rotatoria que, en esos momentos, asumía España.

El libro que comentamos analiza precisamente los diferentes aspectos de esta Presidencia del Consejo UE. Constituye una oportuna obra colectiva capitaneada por la profesora Esther Barbé y en la que participa el nutrido y selecto grupo de investigadores del Institut Universitari de Estudis Europeus, del Instituto Barcelona de Relaciones Internacionales y del CIDOB, gran parte de los cuales se ha formado de la mano de Esther Barbé con notable éxito.

El trabajo va más allá de realizar un balance convencional de la Presidencia. Por el contrario, cada aspecto de la actividad política de la UE es objeto de un análisis que facilita una panorámica completa de las realizaciones de este período, sus motivaciones y el contexto de las mismas.

La estructura de la obra consta de tres grandes apartados donde se pasa revista respectivamente a los distintos aspectos

institucionales, temáticos y geográficos de la acción exterior de la UE todo ello precedido de una introducción de Esther Barbé que dará la pauta y el hilo conductor de las aportaciones subsiguientes.

El argumento es claro: la progresiva irrelevancia de Europa en el mundo, como se manifestó con nitidez en el Acuerdo de Copenhague sobre cambio climático, y la irrelevancia de la Presidencia del Consejo de la UE en un momento de transición institucional tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa unas semanas antes del inicio de la Presidencia española.

En la primera parte, los cuatro comentarios sobre aspectos institucionales analizan el engarce de la Presidencia española en el nuevo marco institucional (Paqui Sanja), la preparación del semestre con participación heterogénea de los distintos ministerios (Laiá Mestres), la –a nuestro entender– escasa relevancia de la fórmula de la tri-presidencia, el papel mediador de la Presidencia rotatoria pese al reforzado protagonismo del Parlamento Europeo (Anna Herranz) y la negativa percepción de la Presidencia española en el extranjero motivada por la generación de unas ambiciosas expectativas no seguidas de los resultados esperados (Michal Naturski).

La parte temática pasa revista a temas tan variados como la política energética (Francisco Pérez), la de cambio climático (Oriol Costa), migración y asilo (Raúl Hernández), gobernanza económica (M. Millet, P. García-Durán, E. Casanova), Política Común de Seguridad y Defensa (Alfons González, Nicole Jenne) y con-

trol de armas (B. Kienzle M. Vlaskamp), cooperación al desarrollo (Federico Guerrero), derechos humanos (Laia Tomás) o ampliación (Elisabeth Johansson-Nogués).

De estas aportaciones se desprende que la crisis económica, la oportunidad política, la desgana de la Comisión y de algunos Estados miembros y la propia indefinición estratégica española llevaron a postergar las ambiciones de la agenda energética y de la climática, incluso el impulso a las interconexiones y el desarrollo de renovables, temas de interés para España; y ello pese a que en la lucha contra el cambio climático se ha mostrado la identidad europea diferenciada de los demás actores internacionales.

Por su parte, el desarrollo de los temas de gobernanza económica se vio obstaculizado por la situación económica de España, en el punto de mira por el déficit público existente. Pese a todo, la Presidencia consiguió la aprobación de la Estrategia 2020 y varias directivas de fiscalidad, así como la publicación de los tests de estrés o resistencia de los principales bancos europeos.

El cambio institucional que atribuye mayor protagonismo a instituciones y órganos de la UE ha limitado los logros en materia de inmigración y asilo, de derechos fundamentales o de PCSD. En el primero, el tema depende cada vez más del Parlamento Europeo y de la iniciativa de la Comisión, pese a lo que se consiguió la aprobación de las medidas para la protección de menores no acompañados. Igualmente cabe reseñar la labor de inicio del proceso de adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos y la introducción de las políticas de género en la agenda de la UE. En PCSD el papel de la Alta Representante, limita la proyección internacional de la Presidencia rotatoria. Pese a todo, la concentración de

aquella en la configuración del Servicio Europeo de Acción Exterior, permitió avances en el papel de los Consejos de Ministros de Defensa y en la estrategia de seguridad marítima. Esta posibilidad no fue sin embargo explotada a fondo por falta de un interés nacional específico, por ejemplo, en control de armamentos donde el papel de España como tal y en representación de la UE fue irrelevante. Por otro lado, la indolencia de algunos Estados miembros más preocupados por la situación de crisis económica y por las medidas para salir de la misma, impidió avanzar en temas del desarrollo de capacidades o las relaciones con la OTAN.

Por falta de capacidad de consenso europeo o por la indefinición de objetivos, políticas que eran relevantes para España, como la cooperación al desarrollo o la política mediterránea, no consiguieron las metas propuestas mientras que en otros temas no prioritarios como la ampliación se consiguieron avances no buscados de forma insistente. Así puede decirse que el exceso de ambición es también el punto débil en cooperación al desarrollo, en particular, si se compara con el pragmatismo con el que se ha abordado la política hacia el África subsahariana. Aunque la citada política podría haber sido un instrumento de manifestar el liderazgo español en política exterior dentro de la UE, tal posibilidad se vio frustrada por el bajo nivel de realizaciones concretas y de objetivos precisos consensuados.

Por su parte, ya en el análisis por zonas geográficas, en política mediterránea (E. Soler i Lecha), de enorme interés nacional, los resultados fueron casi inexistentes pese al esfuerzo realizado debido al estancamiento de las relaciones palestino-israelíes. Lo mismo puede decirse de la relación UE-EEUU (B. Kienzle) respecto de la cual, la Presidencia española no con-

siguió la renovación de la Agenda transatlántica.

Paradójicamente, el impulso dado a las negociaciones con Turquía, Croacia e Islandia, en gran medida fruto del azar, fue más allá de lo que las expectativas de la agenda de la presidencia semestral permitiesen augurar. En este capítulo y en el de partenariado oriental (ambos analizados por M. Natorski) la Presidencia española tuvo un papel de facilitador y administrador de la agenda existente.

Moderado optimismo merecen las relaciones con América Latina (J. Pablo Soriano), el otro tema esencial para España, donde si no se ha dado el gran salto cualitativo anunciado, al menos se han desbloqueado negociaciones estancadas, se ha creado un nuevo Mecanismo de Inversión en la región y se ha adoptado un plan de acción para impulsar el desarrollo de la asociación estratégica birregional. En este capítulo, mención aparte merece la apuesta española por Cuba (A. Bermúdez) que tropezó con una actitud escéptica por parte de la UE.

R. Serra pone de relieve los inconvenientes derivados de la falta de sintonía entre la política de la UE hacia China y la propia política exterior española que se manifestaron en el error inicial de proponer un levantamiento al embargo de armas, tras el cual, las relaciones han seguido generando la frustración propia de la falta de un marco adecuado para su desarrollo satisfactorio.

Finalmente, cierta contradicción se aprecia en la valoración de las relaciones con Rusia respecto de las que Natorski, siguiendo a Wojna, considera la calificación de España como nuevo socio estratégico de Rusia en la UE, mientras que F. Serra califica de escasos los resultados de la Presidencia rotatoria española debido a la indiferencia de la política exterior nacional hacia Rusia y el gran interés de otros socios comunitarios.

En conclusión, entre los dos perfiles posibles de Presidencia –gestor de la agenda o voluntad propositiva–, España no ha destacado especialmente en ninguno de ellos. Ha sido un gestor gris, quizá por la vigencia del Tratado de Lisboa, y muchas de sus propuestas han resultado fracasadas por lo que apenas se ha aprovechado el semestre para introducir intereses españoles en la agenda de la UE. Todo ello revela un escaso liderazgo. Como señalara Grant, esta posición, inferior a lo que le correspondería entre los Estados miembros, puede ser atribuible tanto a un limitado liderazgo como a una falta de definición de los intereses nacionales y de líneas de acción claras para su consecución.

La obra reseñada contribuye en este sentido a la necesaria reflexión sobre los planteamientos de la política española en la UE.

Natividad Fernández Sola
Profesora Titular,
Universidad de Zaragoza