

BARBÉ IZUEL, Esther (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

La presente obra es el último resultado de un equipo de investigación consolidado, el Observatorio de Política Exterior Europea (Obs), que desde su fundación dirige la profesora Esther Barbé. Integrado por jóvenes doctores procedentes de ámbitos diversos (universidad, administración e institutos de investigación, principalmente), en el Obs convergen cuatro instituciones señeras de la cultura catalana (Institut Universitari d'Estudis Europeus, Instituto Barcelona d'Estudis Internacionals –IBEI-, Universidad Autónoma de Barcelona y Fundació CIDOB) habiéndose convertido, por méritos propios, en el centro de referencia para el estudio de la política europea en España.

Este trabajo tiene el valor añadido de sumarse a una lista, ya larga, de publicaciones anteriores, dando continuidad a una línea de investigación que tiene como centro de atención privilegiado la interacción entre la UE y la política exterior seguida por los Estados miembros, en particular España, prestando especial atención al papel desempeñado por las presidencias rotatorias, como bien demuestran sus anteriores obras editadas (coordinadas por la profesora Barbé en los tres casos): *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional* (Quadern de treball nº 40, 2002); *España en Europa 1996-2004 / Spain in Europe 1996-2004* (Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea nº 3, 2004); *España en Europa 2004-2008* (Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea nº 4, 2008).

Como es habitual en la forma de trabajar del Obs, el libro se abre con una introducción en donde la profesora Barbé plantea las preguntas básicas de la investigación definiendo como marco analítico el proceso de europeización de la política exterior española atendiendo a tres niveles superpuestos: español, europeo e internacional. El resto de la monografía se organiza en tres secciones destinadas a analizar la dimensión institucional de la presidencia rotatoria, la agenda temática y su proyección geográfica. La obra se completa con una recopilación bibliográfica y con un anexo sistematizado sobre la actividad de la UE en materia de acción exterior durante la presidencia española. Cabe destacar que el resultado de la investigación fue discutido antes de su publicación en un seminario al que fueron invitados expertos externos al Obs, aplicando así una práctica común en los centros de investigación internacionales que, paso a paso, va consolidándose también en España.

La investigación ofrece una interpretación de la presidencia rotatoria desempeñada por España durante el primer trimestre de 2010 como “un momento de aprendizaje institucional”. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, tan sólo un mes antes, y la puesta en funcionamiento de la nueva arquitectura institucional (especialmente en lo que respecta al Presidente del Consejo y a la Alta Representante y sus nuevas funciones) constriñeron el margen de acción del que disponían anteriormente todos los gobiernos

que ejercían esta presidencia rotatoria. Hasta entonces, el desempeño de esta presidencia efímera había sido una oportunidad para lograr reconocimiento internacional para el país que la ejercía, al que se le ofrecía la ocasión no sólo de gestionar la agenda comunitaria, sino también de introducir nuevos temas y proponer iniciativas, tal y como había ocurrido en las anteriores experiencias españolas de 1989, 1995 y 2002.

En esta ocasión, sin embargo, diversos factores impidieron que pudiera repetirse esta experiencia. Por un lado, la autopercepción europea dominada en los últimos tiempos por el temor a verse convertido en un actor irrelevante en la escena internacional, sobrepasado por las potencias emergentes. Por otro lado, el propio rodaje de las nuevas instituciones que impuso una dinámica de “aprendizaje”, compartido por todos los actores europeos. Todo ello aderezado por un programa del Gobierno español, particularmente ambicioso (“una presidencia transformadora, no gestora”, en palabras de Rodríguez Zapatero), que creó unas expectativas desmesuradas que fueron defraudadas por los acontecimientos: el estallido de la crisis griega, sumada a los propios problemas financieros por los que atraviesa España acabaron por definir un escenario en el cual la presidencia rotatoria se vio marginada de la respuesta dada a la situación en Grecia. Todo ello lleva a los autores a denominar su estudio con este explicativo título: “entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional”.

El primer apartado de la obra, dedicado al análisis del marco institucional tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, consta de cuatro capítulos (“breves”, en la terminología empleada por la editora). En el primero de ellos (“Una presidencia en busca de encaje en el nuevo marco institucional europeo”), la autora, Paqui Santonja (asesora ejecutiva en el gabinete del SE para la UE durante la presidencia rotatoria), explica con rigor las contradicciones producidas entre el programa “tradicional” diseñado por España y la realidad de “transición” impulsada por la aplicación del Tratado de Lisboa, destacando las “lagunas” en la política europea que se han hecho visibles. Laia Mestres (investigadora del gabinete de presidencia del CIDOB) destaca en su artículo (“Preparando la última presidencia del Consejo de la UE: algunos entresijos de la gestión española de la política europea”) la creciente implicación de todos los departamentos gubernamentales en la preparación y gestión de la presidencia cuya coordinación asumió la Vicepresidencia Primera del Gobierno, en detrimento del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Por su parte, Anna Herranz (investigadora “Juan de la Cierva” en el IBEI) explora los efectos que el nuevo rol del Parlamento Europeo tiene sobre las funciones de la presidencia rotatoria (“La Presidencia española ante el papel reforzado del Parlamento Europeo en política exterior: el nuevo rol de mediación internacional”) destacando el papel desempeñado por España en el nuevo marco: el de “facilitador” interinstitucional, una función no prevista, y necesaria, para las presidencias rotatorias post-Lisboa. Finalmente, Michal Naturski (investigador post-doctoral en la UAB) analiza “La percepción de la presidencia española del Consejo de la UE en la prensa extranjera”, llegando a la conclusión de que la percepción crítica reflejada en los medios de comunicación internacionales puede deberse, una vez más, a las expectativas creadas por el propio Gobierno respecto de su programa y función institucional, junto con las dificultades en las que se vio sumida la economía española.

La segunda parte, dedicada a analizar las diversas áreas temáticas desarrolladas por la agenda de la presidencia española, consta de nueve capítulos que ofrecen una valoración desigual en la que predomina la sensación de falta de impulso político. En cuestiones como la energía (Francisco Pérez, investigador del CIDOB) o el control de armas (Benjamin Kienzle y Martijn Vlaskamp, investigadores post-doctorales en el IBEI), la acción de la presidencia fue irrelevante. Como también ocurrió con respecto a la política contra el cambio climático (Oriol Costa, profesor de RR II de la UAB) y la gobernanza económica europea (Montserrat Mollet, Patricia García-Durán y Elisa Casanova, profesoras de Economía de la Universidad de Barcelona), aunque en ambos casos las circunstancias exteriores (los resultados de la Cumbre de Copenhague y la crisis griega) condicionaran severamente el margen de actuación del Gobierno español.

En el resto de los capítulos se registran mejores resultados aunque modestos, en todo caso, presentan únicamente logros puntuales. Así ocurre con respecto a las políticas de emigración y asilo (Raül Hernández, investigador predoctoral en el IBEI) y cooperación con el África Subsahariana (Federico Guerrero, profesor de RR II de la UAB), ámbitos en los cuales España logró incorporar sus propuestas sobre protección de menores no acompañados y la perspectiva de género y desarrollo. También en la aplicación efectiva de la Carta de Derechos Fundamentales (Laia Tomàs, investigadora asociada al Obs), en especial en la protección de menores, a pesar de los silencios de la presidencia respecto de los abusos cometidos por diversos Estados miembros en la “guerra global contra el terror” y en la gestión de la inmigración irregular. Entre resultados tan mediocres destacan dos ámbitos donde los logros superaron a las expectativas: en ampliación (Elisabeth Johansson-Nogués, investigadora asociada del IBEI), en donde a pesar de la falta de ecuanimidad mostrada por España por su preferencia hacia el gobierno de Ankara, se logró impulsar las negociaciones con Croacia, Islandia y Turquía; y también en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa (Alfons González y Nicole Jenne, profesor de Derecho Internacional en la Universidad Rovira i Virgili, y asistente de investigación en el IBEI, respectivamente), donde la delegación de funciones realizada por la Alta Representante, permitió a España asumir un cierto protagonismo, aunque con resultados limitados.

El análisis de las áreas geográficas al que está dedicada la tercera parte consta de siete capítulos que ofrecen una valoración de conjunto de la tarea desempeñada por la presidencia rotatoria modesta e irregular. Muy determinada por las preferencias de la política exterior española y condicionada en múltiples aspectos por el contexto internacional. Así quedó patente, por un lado, en la clara desatención mostrada hacia Rusia (Francesc Serra, profesor de RR II de la UAB) o el partenariado Oriental (Michal Naturski), cuyo mejor resultado fue crear una cierta complicidad entre Madrid y Varsovia. Reflejo de lo segundo fue el Mediterráneo (Eduard Soler, investigador principal en el CIDOB), donde se puso una vez más de manifiesto la subordinación de la política europea a la evolución del conflicto árabe-israelí. El aplazamiento de la Cumbre de la Unión por el Mediterráneo ilustró este fracaso. Fracaso que se reeditó con el aplazamiento de la Cumbre UE – EE.UU. (Benjamin Kienzle). Esta “no foto” se acabó convirtiendo en el principal factor condicionante de la percepción de fracaso de la presidencia española alimentada, una vez más, por las expectativas previas ofrecidas por

el propio Gobierno. Tampoco fue airoso el resultado de la relación con China (Roger Serra, investigador asociado al Obs) donde un desliz inicial español (abogando por el levantamiento del embargo a Pekín en la venta de armas) chocó con las reticencias políticas de los principales países europeos hacia el gigante asiático sumiendo a la presidencia española, a partir de entonces, en un discretísimo segundo plano.

Los mejores resultados se volvieron a cosechar en el ámbito de la política europea hacia América Latina (Juan Pablo Soriano, profesor de RR II en la UAB), área en la cual España vio confirmado su papel como interlocutor clave entre las dos orillas del Atlántico con la celebración de la Cumbre UE – América Latina y el Caribe. Pero incluso en este escenario se produjeron sombras. La inclusión del tema cubano (Ángel Bermúdez, investigador asociado del Obs) en la agenda de la presidencia, no prevista en el programa inicial, y la aspiración del ministro Moratinos de reconducir la política europea hacia La Habana, supuso un intento fallido de europeizar intereses específicos de la política exterior española hacia la isla.

Como puede observarse, se trata de un análisis extenso y detallado, nada complaciente en sus valoraciones y muy explicativo. Todos los interesados en el funcionamiento del nuevo marco institucional post-Lisboa y en las carencias y limitaciones que muestran la política exterior de la UE y de España tienen en esta obra una lectura obligada.

Rafael García Pérez
Universidad de Santiago de Compostela