

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

# Obs

## Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 85  
Noviembre 2010

### **La Política Europea de España 2009-10**

#### **Esther Barbé**

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.

#### **Laia Mestres**

Analista en el Gabinete de Presidencia de la Fundación Cidob e investigadora asociada del Observatorio de Política Exterior Europea.

El presente working paper es la versión española del capítulo escrito por las autoras sobre la política europea de España para un anuario alemán sobre construcción europea (W. Weidenfeld y W. Wessels (Hrsg.). Jahrbuch der Europäischen Integration 2009/10, *Institut für Europäische Politik*. Europa Union Verlag, en prensa). Esther Barbé escribe dicho capítulo para el Jahrbuch regularmente desde el año 1990.

Universitat Autònoma de Barcelona  
Edifici E-1  
08193 Bellaterra  
Barcelona (España)

Barbé, Esther y Mestres, Laia "La Política Europea de España 2009-10", *Working Paper del Observatori de Política Exterior Europea*, n. 85, Noviembre 2010, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus

© Institut Universitari d'Estudis Europeus. Todos derechos reservados al IUEE. All rights reserved.

## Introducción

Para España el ejercicio de las presidencias semestrales había representado, en las tres ocasiones anteriores (1989, 1995 y 2002), el momento de máxima expresión de su europeísmo, así como la ocasión para dar un impulso a las prioridades españolas en la agenda europea. Es por este motivo que la presidencia del Consejo de la UE del primer semestre de 2010 era para España una nueva oportunidad para influir de una forma directa en el futuro de la Unión Europea. El período que abarca entre junio de 2009 y junio de 2010 estuvo eminente marcado por este compromiso europeo, ya que todos los esfuerzos gubernamentales, parlamentarios, académicos y de los principales think tanks dedicados a la política europea se centraron en definir sus principales prioridades (Mestres, 2010). Sin embargo, las expectativas de las élites en torno a la presidencia española ni eran representativas de la sociedad española en general ni se vieron confirmadas. En efecto, un mes antes del inicio del semestre, sólo un 43% de los españoles sabía que España ejercería este cargo europeo <sup>[1]</sup>. Y mientras que en junio de 2009 las expectativas sobre el éxito de la presidencia eran muy altas, al terminarse el semestre de la presidencia, ésta sólo recibió calificativos como “torpe”, “invisible” o “tormentosa” <sup>[2]</sup>.

A lo largo del último año la imagen internacional de España se deterioró considerablemente. Hace no tanto tiempo, España se presentaba ante la comunidad internacional como una potencia de tamaño medio con aspiraciones de tener una voz en el mundo (activismo en Naciones Unidas con la Alianza de Civilizaciones, aumento de la cooperación al desarrollo, participación en el G-20) y los analistas hablaban del milagro político y económico español (transición democrática, octava economía mundial) <sup>[3]</sup>. Sin embargo, la crisis económica ha devuelto a España al grupo de los PIGS.

Ciertamente, algunos datos económicos sitúan a España a la cola de la Unión. Según el Instituto Nacional de Estadística, en 2009 el PIB cayó el 3,7%. Y aunque los datos de los dos primeros trimestres de 2010 sugieren una tímida salida de la recesión, las predicciones para el año 2010 estiman, aún, una caída del 0,3%. En lo que concierne al empleo, España se confirma como el líder en la UE, al registrar una tasa de paro del 20,3%, según el Eurostat de julio. No es de extrañar, pues, que la falta de empleo se haya convertido en la primera preocupación de los españoles <sup>[4]</sup>. Otros datos preocupantes son el elevado déficit presupuestario y el rápido aumento de la deuda pública, aunque ésta es inferior a la de algunas economías más fuertes de la UE. El déficit español en 2009 supuso el 11,2% del PIB (el 4,1% en 2008), debido a la disminución de ingresos y al aumento de gasto público provocado por el agravamiento de la crisis económica. La deuda aumentó del 39,7% al 53,2% del PIB en sólo un ciclo.

El pinchazo de las actividades que habían sostenido el crecimiento económico español durante el último ciclo expansivo (en particular la construcción) ha coincidido con el descubrimiento de una nueva oleada de corrupción. Los numerosos casos de malversación de fondos e irregularidades en operaciones urbanísticas han afectado a los dos principales partidos políticos, sobre todo en el ámbito local y de las Comunidades Autónomas. Ello ha venido a acentuar el sentimiento de desafección de la sociedad española hacia la política y los políticos, justo en el momento en que éstos demandan más sacrificios a amplias capas de la población.

Para el gobierno español la presidencia europea se presentaba como una oportunidad tanto en lo interno como en lo internacional. Por un lado, Zapatero confiaba que le ayudaría a remontar

la popularidad de un gobierno erosionado por la crisis económica. Por el otro, la presidencia debía servir para escenificar la entrada de España en la primera división internacional y confirmar su activismo dentro de la Unión. Pero, como dijo el líder de la oposición, Mariano Rajoy, en el Congreso de los Diputados, días antes de acabarse la presidencia, “el protagonismo de España no se ha debido a su papel en la presidencia de turno, sino a la tormenta que se ha abatido sobre nuestra credibilidad económica”<sup>[5]</sup>.

## **La entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la Presidencia de transición**

La incertidumbre sobre el momento de entrada en vigor del Tratado de Lisboa planeó por Europa a lo largo de todo el año 2009 y fue el marco en el que España debió preparar su presidencia para el primer semestre de 2010. El sí irlandés al segundo referéndum celebrado a principios de octubre y la firma del Presidente Vaclav Klaus que permitía *in extremis* la ratificación checa permitieron que el Tratado de Lisboa viera la luz el 1 de diciembre de 2009. José Luis Rodríguez Zapatero había anunciado a principios de 2009 que el semestre español no sería un mero trámite, sino que se planteaba como transformador y con una agenda muy ambiciosa. Sin embargo, las dudas sobre el Tratado de Lisboa hicieron que España trabajara sobre la base de dos hipótesis, una más tradicional, en la que la presidencia rotatoria debía llevar la voz cantante, y otra más innovadora, en la que la presidencia debía ir cediendo sus funciones a los nuevos cargos creados por el Tratado. Dándose el segundo escenario, la presidencia española se convirtió en la última preparada con la maquinaria tradicional y la primera ejercida con la instrumentación de Lisboa. En pocas palabras, una presidencia de transición.

Una de las primeras decisiones que el nuevo Tratado comportaba era la elección del Presidente permanente del Consejo Europeo y del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, que venía a sustituir al cargo que, durante 10 años, había ostentado Javier Solana. En la quiniela de personas para dichos cargos saltaron, de una forma muy modesta, algunos nombres de españoles: Felipe González, que ya estaba presidiendo el Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE, para el cargo de Presidente del Consejo Europeo y Miguel Ángel Moratinos, avalado por Nicolas Sarkozy, para el de Alto Representante<sup>[6]</sup>. Sin embargo, en este juego de sillas Zapatero había impuesto sus propias condiciones, a saber, que hubiera un socialista y una mujer. Catherine Ashton cumplía ambas condiciones, por lo que España vio colmadas sus expectativas. Además, con ningún español en estos altos cargos, Joaquín Almunia podía aspirar a ocupar una cartera destacada dentro del área económica de la Comisión Barroso II, la de Competencia.

La cohabitación entre los nuevos cargos permanentes y la presidencia rotatoria ha sido compleja. Por un lado, Zapatero declaró, ya antes del inicio del semestre, 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<sup>[7]</sup>. Una de las consecuencias de ello fue la pérdida de visibilidad de la presidencia rotatoria en las cumbres con terceros países o regiones en las que se ha cedido la silla de anfitrión al nuevo Presidente del Consejo Europeo. No obstante, esta cesión de protagonismo

no fue absoluta. En el caso de la cumbre prevista entre la UE y Estados Unidos, para el mes de mayo, se alegó transición progresiva, para celebrarla en Madrid y no pasarla a Bruselas.

Por otro lado, el nuevo engranaje también necesitó de unos meses más para funcionar normalmente. Si bien el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación dejó de presidir automáticamente los Consejos de la UE en este ámbito, se negociaron algunas disposiciones transitorias que garantizaban que el día a día de las relaciones exteriores quedara suficientemente cubierto repartiendo los papeles entre las instituciones comunitarias y la maquinaria diplomática española. Principalmente, las embajadas españolas en algunos de los países con quienes la UE iba a celebrar una cumbre durante la presidencia continuaron ejerciendo como representación de la UE, a la espera de que las delegaciones de la Comisión Europea fueran plenamente operativas como delegaciones de la UE. Sin embargo, todavía se escaparon algunas declaraciones desde el Ministerio español en nombre de la UE que ya no le hubieran correspondido, dada la limitación de sus funciones y que, huelga decirlo, no fueron del agrado del equipo de la nueva Alta Representante. El caso más paradigmático fue cuando el Ministro Moratinos se adelantó a Ashton a la hora de condenar la intervención israelí sobre la flotilla internacional que intentaba romper con el bloqueo de Gaza y que se saldó con nueve víctimas mortales de nacionalidad turca.

En este punto es preciso mencionar que España quiso adelantarse al Tratado de Lisboa con la puesta en marcha del Trío de Presidencias. España, junto con Bélgica y Hungría que la sucederán durante los dos semestres siguientes, desarrollaron conjuntamente un programa de prioridades para todo el período y establecieron mecanismos de coordinación. Sin embargo, si bien se anunció a bombo y platillo esta nueva forma de coordinarse, con un el anuncio de logo común incluido, a lo largo de los seis meses de presidencia española el resto de miembros del trío pasaron más que desapercibidos. De este modo, también en el trío se contagió el rol secundario que se había autoimpuesto el ejercicio de la presidencia rotatoria, dando lugar a un trabajo técnico invisible para la opinión pública, aunque útil para la continuidad de la gestión europea (Colomina, Devrim, Mestres y Soler i Lecha, 2010: 3).

La preparación del programa español para la Presidencia del Consejo de la UE siguió las pautas tradicionales de una presidencia bajo el Tratado de Niza. Con el título “Innovando Europa”, España quería ejercer su presidencia “con una firme voluntad de reforzamiento y transformación de la Unión”<sup>[8]</sup>. Cuatro fueron las prioridades en torno a las cuales se configuró el Programa: la plena aplicación del Tratado de Lisboa, la coordinación de las políticas económicas para promover la reactivación y el crecimiento en toda Europa (lanzamiento de la Estrategia Europa 2020), el impulso de una Europa de derechos y libertades al servicio de los ciudadanos (con la puesta en marcha de la Iniciativa Legislativa Popular y las propuestas sobre la lucha contra la violencia de género) y el refuerzo de la política exterior de la Unión para convertirse en un verdadero actor global (básicamente, el impulso de las relaciones estratégicas con Estados Unidos, América Latina y el Caribe y la consolidación de la Unión por el Mediterráneo). Veámoslos.

## **Agenda económica: La credibilidad de España tras el rescate de Grecia**

Una de las mayores críticas que se oyeron al iniciarse la presidencia semestral del Consejo era que España, siendo uno de los países con peores datos económicos, estaba incapacitada para

asumir la gestión europea de la crisis. Es más, a medida que iba avanzando el semestre, fueron creciendo los rumores sobre un posible rescate de España, siguiendo la estela de Grecia, y las medidas de ajuste económico propuestas por el gobierno fueron examinadas detenidamente por las altas instancias europeas. Finalmente el rescate no resultó necesario y la UE quedó a la espera de que el plan de austeridad español haga relanzar su economía, pero todo ello ha marcado muy profundamente la política europea de España en el período estudiado.

La primera propuesta en materia económica del gobierno español fue muy mal recibida por el resto de socios europeos, encabezados por Alemania. En una reunión con corresponsales extranjeros para presentar la presidencia española, José Luis Rodríguez Zapatero propuso incluir medidas correctivas (o sanciones) para aquellos estados miembros que no cumplieran con los objetivos del nuevo plan económico de la UE conocido como Estrategia Europa 2020, que debía ser aprobado durante los primeros meses de 2010. Es más, Zapatero atribuía el fracaso de la Estrategia de Lisboa a que su cumplimiento era meramente retórico <sup>[9]</sup>. Días después, y ante las críticas del Ministro de Economía alemán, varios miembros del gobierno español aseguraron que Zapatero no había hecho ninguna propuesta formal en este sentido.

La crisis por la falta de solvencia de Grecia sorprendió a la Unión Europea, que tuvo que preparar en pocos meses un plan de rescate y retrasar su proyecto de Estrategia Europa 2020 hasta el mes de junio. El papel de España como país que ostenta la presidencia en la elaboración de este plan fue limitado, debido sobre todo a la irrupción del nuevo Presidente del Consejo Europeo a la hora de coordinar las distintas propuestas de los estados miembros. El acuerdo entre Angela Merkel y Nicolas Sarkozy que se ratificó en el Consejo Europeo del 25 de marzo establece que el plan de apoyo de Grecia incluirá préstamos bilaterales de los países de la Eurozona y la intervención del Fondo Monetario Internacional. Finalmente, la UE acordó la movilización de unos 750.000 millones de euros entre préstamos y avales, para dar una respuesta firme a la especulación. De estos, España se comprometió a aportar hasta un 9% al mecanismo financiero de asistencia a Grecia que, de hecho, es el porcentaje que le corresponde en función de su PIB y su población <sup>[10]</sup>.

La gravedad de las finanzas griegas tuvo algunos efectos colaterales importantes en la UE y sobre todo en algunos estados miembros como España y Portugal. Entre los círculos financieros y periodísticos europeos surgieron rumores y críticas sobre la solidez de la situación financiera española. En un primer momento, en febrero, el gobierno español elaboró un primer plan de reformas económicas que consistieron en un recorte de 50.000 millones de euros del presupuesto, la propuesta de retrasar la edad de jubilación hasta los 67 años y un cambio en la forma de cálculo de las pensiones. Este plan de austeridad preveía reducir el déficit del 11,2% del PIB en 2009 al límite impuesto por la UE del 3% en 2013.

Sin embargo, las presiones continuaron. En la reunión del Ecofin del 9 de mayo, tras crear el Mecanismo Europeo de Estabilización, los ministros de economía querían incluir en la declaración final una exigencia a España y Portugal para que redujeran el déficit público un 1,5% y un 2% en 2010 y 2011, respectivamente. A pesar de que la Ministra de Economía española, Elena Salgado, pudo capear este temporal no evitó que el Ecofin obligara a España a presentar en el siguiente encuentro un plan de austeridad mayor del anunciado hasta aquel momento <sup>[11]</sup>. De hecho, Zapatero había recibido, horas antes, una llamada telefónica de Barack Obama que fue leída como otra presión más para que España desarrollara un plan de

choque mucho más drástico. El 12 de mayo, ante el Congreso de los Diputados, el presidente del gobierno español presentó una nueva estrategia económica de reducción del gasto público (15.000 millones de euros entre 2010 y 2011, equivalentes al 0,5% y el 1% del PIB, respectivamente), cuyos recortes más destacados son la reducción del salario de los funcionarios, la congelación de las pensiones, el freno a la aplicación de la Ley de Dependencia y la supresión de las ayudas a la maternidad. Asimismo, el plan de choque continuó con la aprobación de la reforma laboral y la conclusión del proceso de integración de las cajas de ahorro.

A pesar del apoyo de las instituciones comunitarias a los ajustes, los mercados financieros continuaron aumentando las primas de riesgo-país y presionando sobre los tipos de interés que debe pagar la deuda pública española en relación al *bund* alemán (4,91% para España frente al 2,68% de Alemania) <sup>[12]</sup>. Es más, a mediados de junio, la prensa alemana se hacía eco de los rumores sobre una posible solicitud por parte de España de la recién creada ayuda financiera de emergencia de la UE.

El Consejo Europeo de junio fue, para España y también para la UE, el consejo de la confianza y del reforzamiento del gobierno económico europeo. El de la confianza porque, a petición expresa de España y siguiendo el ejemplo de su Banco Central, la Unión Europea decidió publicar los resultados de las pruebas de resistencia (*stress test*) de las entidades de crédito de cada estado miembro, durante la segunda quincena del mes de julio. Con ello, España buscaba restaurar la calma en los mercados y demostrar que algunos bancos españoles como el BBVA y el Santander se encuentran entre los mejores calificados de Europa. Los pasos hacia el gobierno económico de la Unión que se dieron en este Consejo Europeo fueron, por un lado, el establecimiento de sanciones a aquellos países infractores del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el establecimiento de criterios comunes para la elaboración de los presupuestos nacionales, mientras por el otro, la propuesta al G-20 de una tasa a las transacciones financieras. Ante dichos avances tan necesarios para poder hacer frente a la crisis del euro, la aprobación de la Estrategia Europa 2020, la sucesora de la fallida Estrategia de Lisboa de 2000, pasó relativamente desapercibida aunque tratara de aspectos imprescindibles para el crecimiento económico de la UE como el empleo, el I+D, el cambio climático, la educación o la lucha contra la pobreza (Molina, 2010: 83).

En suma, el semestre español acabó con el mismo tema sobre la mesa con el que comenzó: la necesidad de sancionar a aquellos países que no cumplan con los objetivos de la Unión en materia de déficit. La propuesta de Rodríguez Zapatero rechazada en enero contundentemente por Alemania, terminó siendo aprobada en junio a propuesta precisamente de dicho país.

## **Agenda política: Los ciudadanos más cerca de la UE**

Sin duda, el Tratado de Lisboa ha reforzado el concepto de la ciudadanía europea. Ya lo anunciaba José Luis Rodríguez Zapatero en su primera comparecencia ante el pleno del Parlamento Europeo para explicar las prioridades de la presidencia: “El Tratado de Lisboa quiere, y ha sido la voluntad de los europeos, que los ciudadanos sientan más cercanía de las instituciones europea, vean a la Unión como su Unión y vean a Europa como un gobierno más cercano” <sup>[13]</sup>. Así, la presidencia española fijó sus prioridades en materia de políticas europeas

en el impulso definitivo de la Iniciativa Legislativa Ciudadana, la igualdad entre mujeres y hombres y el desarrollo del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

La Iniciativa Ciudadana Europea recibió un espaldarazo definitivo cuando, a finales de marzo, la Comisión Europea inició el procedimiento para aprobar su reglamento, primero en el seno del Consejo de Ministros y, después en el Parlamento Europeo. “El mérito de de la presidencia es haber presionado a la nueva Comisión Europea, que no se constituyó hasta febrero, para recuperar el tiempo perdido” (Molina, 2010: 83). Este instrumento permitirá que los ciudadanos europeos puedan proponer a la Comisión reformas legislativas sobre asuntos que crean deben ser regulados a escala europea, siempre que reúnan, en el plazo de un año, un millón de firmas procedentes de un tercio de los estados de la Unión.

Si bien la iniciativa ciudadana europea fue un tema básicamente liderado por la Comisión, el liderazgo en el impulso para que la lucha contra la violencia de género se convirtiera en una prioridad europea fue español. El Ministerio de Igualdad español, bajo la batuta de Bibiana Aído, consiguió que el Consejo de Empleo y Política Social de la UE adoptase por unanimidad, en marzo, su propuesta de estrategia sobre la erradicación de la violencia sobre las mujeres en la Unión. Como la misma Aído afirmaba, “por primera vez en su historia la Unión Europea hace de la lucha contra la violencia sobre las mujeres una causa común del conjunto de la sociedad europea” <sup>[14]</sup>.

Dentro de esta estrategia europea para combatir la violencia contra las mujeres, destacan dos iniciativas concretas. Por un lado, la creación de un Observatorio Europeo contra la Violencia de Género cuyo objetivo es hacer un diagnóstico común para luego desarrollar, dirigir y evaluar las políticas de igualdad de los estados miembros. La ambición española de esta propuesta fue rebajada por el resto de estados miembros (sobre todo Alemania y la República Checa) que aceptaron su creación, pero no como ente autónomo sino integrado en el Instituto Europeo de la Igualdad de Género <sup>[15]</sup>. Por el otro, se pone en marcha un teléfono común de atención a las víctimas dentro del sistema europeo de marcación, 116, al que podrán tener acceso los estados miembros que lo deseen.

Sin embargo, la propuesta estrella de España para su presidencia semestral en esta cuestión era la orden europea de protección y alejamiento para mujeres víctimas de violencia de género. El objetivo era extender más allá de cada estado miembro las medidas de seguridad establecidas por un órgano judicial u otra autoridad en un país determinado. La Vicepresidenta de la Comisión y responsable de la cartera de Justicia, Viviane Reding, tachó la propuesta de “chapucera”, debido a las dificultades jurídicas para armonizar medidas que en algunos países se adoptan por procedimientos penales y en otros por procedimientos civiles o administrativos <sup>[16]</sup>. A pesar de esta oposición y de la de siete estados miembros (entre ellos, Alemania y el Reino Unido), el gobierno español logró sacar la propuesta adelante en el Consejo de Justicia y Interior y enviarla al Parlamento Europeo.

El espacio de libertad, seguridad y justicia también fue objeto de interés por parte de la presidencia española. Además de la gestión rutinaria de los aspectos migratorios (evaluación del pacto europeo de inmigración y asilo, creación de la oficina europea de apoyo al asilo), el gobierno español puso en su lista de prioridades el área de la seguridad. Para el Ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, una de las iniciativas estratégicas de estos seis meses fue la aprobación de la Estrategia de Seguridad Interior, una estrategia que describe las principales

amenazas comunes para los estados miembros, ordena los instrumentos para combatirlos y determina los valores y principios que deben regir la política europea de seguridad <sup>[17]</sup>.

A diferencia de otros ámbitos, el fortalecimiento de la cooperación transatlántica en materia de seguridad ha sido muy destacado en 2010. Primero, en una cumbre informal celebrada en Toledo al inicio de la presidencia, los Ministros del Interior de la Unión se reunieron con la Secretaria de Estado de Seguridad Interior de EE.UU., Janet Napolitano, para firmar la Declaración de Toledo, un documento que sienta las bases de una cooperación más eficaz entre la UE y EE.UU. para prevenir ataques terroristas en el transporte aéreo. En segundo lugar, se firmó una Declaración Conjunta contra el terrorismo que deja entrever un cierto acercamiento en cuanto al tratamiento del conflicto entre seguridad y respeto a los derechos humanos y de la libertad, así como acerca de las medidas a tomar desde el ámbito judicial, diplomático, financiero o en el sector de la inteligencia. Y, tercero, el acuerdo SWIFT sobre el intercambio de datos bancarios entre ambas partes pudo ver finalmente la luz gracias a las gestiones del Ministro del Interior español. Con las nuevas funciones reforzadas que el Tratado de Lisboa atribuye al Parlamento Europeo, el pleno de la Eurocámara rechazó el acuerdo al que habían llegado la Comisión y el Consejo Europeo con el gobierno norteamericano por la falta de garantías de privacidad y protección de datos <sup>[18]</sup>. Fue, por tanto, función de la presidencia española asegurarse que el nuevo acuerdo que la Comisión debía volver a negociar con Estados Unidos recogiera las preocupaciones mostradas por los eurodiputados, acuerdo que fue firmado por el Ministro español del Interior en nombre de la UE casi como último acto de la presidencia española.

## **Agenda de Relaciones Exteriores: Menos cumbres, menos éxito**

Tradicionalmente las presidencias rotatorias tenían un fuerte componente exterior. Es decir, era responsabilidad del estado miembro que ejercía la presidencia impulsar las relaciones exteriores y, en buena medida, celebrar cumbres al más alto nivel con estas regiones y/o países. Por este motivo, el programa de la presidencia española antes del Tratado de Lisboa había previsto presidir las cumbres con Estados Unidos, Canadá, México, Chile, Rusia, Japón, Marruecos y Egipto así como la segunda cumbre de la Unión por el Mediterráneo y la bianual con los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, el Tratado de Lisboa modificó la capacidad de la presidencia rotatoria para ejercer el liderazgo. Así, en la mayoría de los casos, Zapatero dio un paso atrás para otorgar todo el protagonismo al nuevo Presidente del Consejo Europeo, aunque, como veremos, mantuvo en territorio español algunas de las cumbres más importantes.

Otro ejemplo de que el impulso ya depende menos de las presidencias semestrales y más del trabajo constante de la Alta Representante es el Servicio Europeo de Acción Exterior. En ese sentido, España abogó por un Servicio fuerte con una importante presencia de diplomáticos nacionales. Sin embargo, las limitaciones derivadas del tamaño del servicio exterior español, menor en comparación al peso internacional del país, podrían reducir estas ambiciones (Fernández Sola y Sorroza, 2010: 3).

Las relaciones exteriores de la presidencia española serán recordadas por dos fracasos y un éxito, si se analiza siguiendo los parámetros habituales de las cumbres celebradas en territorio español. La presidencia española se había autoimpuesto como un objetivo prioritario la



revitalización de la agenda euromediterránea a través del impulso de la UpM. Un primer paso en este sentido fue la aprobación, en marzo, de los estatutos de la Secretaría y el nombramiento de Ahmad Mas'adeh como su Secretario General. No obstante, la consolidación de la UpM debía certificarse con la celebración de la segunda cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno prevista para el 7 de junio en Barcelona. Dicha cumbre, preparada con las copresidencias francesa y egipcia y la Comisión, debía poner el acento, entre otras cuestiones, en la contribución mediterránea para hacer frente a grandes retos de naturaleza global como el cambio climático, la crisis económica o la seguridad alimentaria <sup>[19]</sup>. Sin embargo, a pocas semanas vista de la cumbre, las autoridades españolas comunicaban, junto a Egipto y Francia, que se posponía la cumbre. “La decisión, que algunos medios atribuyeron a presiones francesas, evidenció la fragilidad de la UpM y, sobre todo, su vulnerabilidad ante las sacudidas del escenario regional” (Soler i Lecha, 2010: 3).

El hecho de que Barack Obama visitara Madrid con motivo de la cumbre entre la Unión Europea y Estados Unidos era uno de los objetivos más buscados por el gobierno español, porque simbolizaba la normalización de las relaciones hispano-estadounidenses tras el desencuentro en su momento entre Zapatero y Bush. Sin embargo, un mes y medio antes de la cumbre, Estados Unidos la canceló unilateralmente, aludiendo a reajustes en la agenda internacional del Presidente por motivos domésticos (reformas en marcha) <sup>[20]</sup>. Algunos analistas han señalado la falta de contenido como la principal causa de esta ausencia y han criticado la obsesión de la Unión de celebrar rutinariamente cumbres con terceros estados convirtiéndolas a menudo en intrascendentes <sup>[21]</sup>. El debate sobre si la UE continúa siendo un socio estratégico para Estados Unidos está servido, aunque, como hemos visto en páginas anteriores, en materia de seguridad la cooperación trasatlántica avanzó considerablemente durante los últimos meses.

Sin duda, el éxito más palpable de la presidencia española en este ámbito de las relaciones exteriores fue la Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid el 18 y 19 de mayo. El gobierno español había depositado muchas energías en renovar el compromiso con la Asociación Estratégica Birregional lanzado en 1999 y en contribuir a que América Latina se consolidase como un socio imprescindible para la UE. A pesar de algunas ausencias destacadas (el flamante primer ministro británico David Cameron, Silvio Berlusconi, o algunos presidentes de la Alternativa Bolivariana, como Hugo Chávez, Raúl Castro y Daniel Ortega), en Madrid se pudo cerrar el acuerdo de asociación con América Central y los acuerdos de libre comercio con Colombia y Perú, así como se relanzaron las negociaciones con MERCOSUR, paralizadas desde 2004. Si bien se puede atribuir parte de los méritos a la labor de la Presidencia, estos avances también muestran la creciente capacidad de iniciativa de los países de América Latina (Colomina, Devrim, Mestres y Soler i Lecha, 2010: 4).

El dossier europeo sobre Cuba siempre ha tenido sello español. Y 2010 no podía ser la excepción. Ya antes de iniciar la presidencia española, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, anunció que intentaría corregir la posición común de la UE que había impulsado el gobierno de José María Aznar en 1996 y que condicionaba el diálogo con la isla a su apertura democrática y económica. El gobierno socialista que ya en 2004 se opuso a la posición común de la UE, decidió aprovechar la presidencia de 2010 para modificarla en pos del diálogo y el pragmatismo <sup>[22]</sup>. En el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores del mes de junio, los 27 decidieron dar un voto de confianza al Ministro español y prorrogaron su decisión sobre si mantener o abolir la posición común hasta septiembre, para

de este modo dar tiempo al diálogo entre la Iglesia católica y el castrismo. Diálogo con el que se consiguió la liberación de 52 presos políticos a principios de julio, aprovechando una visita del Ministro Moratinos a la isla.

Pese al éxito de la cumbre con América Latina y los pasos dados en Cuba, la cancelación de las cumbres con Estados Unidos y el Mediterráneo han demostrado que, como afirmaba Torreblanca, “un sistema de relaciones exteriores basado en la reiteración de cumbres sin contenido y sin más objetivo que la propia celebración carece de futuro alguno” [23]. En pocas palabras, se tiene que abandonar la creencia de que más cumbres, más éxito.

En definitiva, España había planteado una presidencia de turno del Consejo transformadora e innovadora y acabó ejerciendo una presidencia de transición y a la defensiva. Muchos son los logros de esta presidencia pero pocos de ellos serán recordados, ya que la imagen de España (y la de sus propuestas) ha quedado empañada por la falta de solvencia económica y el temor a la necesidad de su rescate. Y, en cuanto a las funciones de las presidencias de turno, el ejemplo español ha demostrado su pérdida de relieve político y protagonismo mediático. 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. Para la diplomacia española, la presidencia supuso demasiados costes para tan poca visibilidad.

## Notas

[1] Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), 22ª oleada, diciembre de 2009.

[2] “A stumbling Spain must guide Europe”, *Financial Times*, 5 de enero de 2010; “Spain ends invisible EU presidency”, *Euobserver*, 30 de junio de 2010; “La presidencia más tormentosa”, *El País*, 27 de junio de 2010.

[3] “El perfil internacional de España se pone a prueba”, *El País*, 23 de mayo de 2010.

[4] El 82,7% de encuestados señalaba, en enero de 2010, al desempleo como su primera preocupación, por delante de otros problemas de índole económica, el terrorismo de ETA o la inmigración. Véase: Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), enero de 2010.

[5] “Intervención de Mariano Rajoy durante la comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara para informar sobre el Consejo Europeo del día 17 de junio de 2010 y sobre el balance de la Presidencia española de la Unión Europea”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria nº168, IX Legislatura, nº177, 23 de junio de 2010, p. 9

[6] “Sarkozy apuesta por Moratinos como alto representante europeo”, *El País*, 19 de noviembre de 2009.

[7] José Luis Rodríguez Zapatero y Herman Van Rompuy, “2010, un buen año para la Unión”, *El País*, 3 de enero de 2010.

[8] “Innovando Europa”, Programa de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea, 1 de enero a 30 de junio de 2010, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado para la Unión Europea.

[9] “Spain aims to bring EU states into line”, *Financial Times*, 7 de enero de 2010.

- [10] “España se compromete a aportar un 9% de la asistencia de Grecia”, *El País*, 25 de marzo de 2010.
- [11] “La semana en que la crisis griega llegó a España”, *El País*, 13 de mayo de 2010.
- [12] “La prima de riesgo española marca récord antes de la cumbre de la UE”, *El País*, 17 de junio de 2010.
- [13] “Discurso del Presidente del Gobierno ante el Pleno del Parlamento Europeo para presentar las prioridades de la Presidencia española de la Unión Europea”, Estrasburgo, 20 de enero de 2010.
- [14] “Comparecencia de la señora ministra de Igualdad (Aído Almagro), para hacer balance de la Presidencia española de la Unión Europea, en el ámbito de sus competencias”, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisión Mixta para la Unión Europea, Sesión nº 48IX Legislatura, nº 137, 13 de julio de 2010, p. 30.
- [15] “El proyecto estrella español contra la violencia de género se diluye en la UE”, *La Razón*, 9 de marzo de 2010.
- [16] “La propuesta española para proteger a las maltratadas, una ‘chapuza’”, *Público*, 4 de mayo de 2010; “La euroorden de protección a las víctimas de malos tratos supera el penúltimo trámite”, *El País*, 4 de junio de 2010.
- [17] “El Ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, hace balance de las 50 acciones de la Presidencia Española en el ámbito de Interior”, información proporcionada en la página web de la Presidencia del Gobierno Español, <http://www.la-moncloa.es>, 24 de junio de 2010.
- [18] “SWIFT: El Parlamento Europeo rechaza el acuerdo con Estados Unidos”, Nota de Prensa del Parlamento Europeo, Bruselas, 15 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/news>
- [19] Miguel Ángel Moratinos, Ahmed Aboul Gheit, Bernard Kouchner, “Comprometidos por el Mediterráneo”, *El País*, 4 de marzo de 2010.
- [20] “Obama vuelve la espalda a Europa”, *El País*, 2 de febrero de 2010.
- [21] Lluís Bassets, “Obama da una patada al hormiguero europeo”, *El País*, 3 de febrero de 2010; José Ignacio Torreblanca, “Hacer un Obama”, *El País*, 17 de mayo de 2010.
- [22] “Cuba rechaza a España como intermediaria ante Barack Obama”, *El País*, 28 de octubre de 2009.
- [23] José Ignacio Torreblanca, “Adiós a las presidencias”, *El País*, 28 de junio de 2010.

## Referencias bibliográficas

- Aldecoa, Francisco; González Alonso, Luis Norberto; Guzmán Zapater, Mónica (coord.) (2009), *La presidencia española de la Unión Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires: Marcial Pons.
- Barbé, Esther (2009), “España, Europa y el mundo: Juego a tres niveles”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº18/2009, disponible en <http://www.reei.org>

- Barbé, Esther (coord.) (2010, en prensa), *España, Europa y el mundo. La cuarta presidencia española de la UE (2010)*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, núm. 5, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus.
- Becerril, Soledad (2010), "España al frente de la UE. La presidencia de la crisis", *Política Exterior*, nº135, vol. XXIV, mayo/junio, pp. 20-25.
- Colomina, Carme; Devrim, Deniz; Mestres, Laia; y, Soler i Lecha, Eduard (2010), "Una presidencia rotatoria menguante: el difícil papel de España", *Notes Internacionals CIDOB*, nº17, julio, Barcelona: CIDOB, disponible en <http://www.cidob.org>
- CIDOB y Círculo de Economía (2009), *Un proyecto para Europa. Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea*, Barcelona. Trabajo coordinado por Jordi Alberich y Jordi Vaquer i Fanés, disponible en <http://www.cidob.org>
- Closa, Carlos y Molina, Ignacio (2010), "La elaboración y coordinación por el Gobierno de la política europea: apuntes para negociar mejor la maraña post-Lisboa", *Anàlisis del Real Instituto Elcano*, nº121/2010, julio disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- Fernández Sola, Natividad y Sorroza, Alicia (2010), "La UE en el mundo: actuaciones y limitaciones de la Presidencia española 2010", *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 82/2010, mayo, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- FRIDE (2010), *Cómo potenciar la política exterior española*, Madrid. Trabajo coordinado por Richard Youngs, disponible en <http://www.fride.org>
- Garcia Schmidt Armando (2010), "Spain and the end of illusions", *Spotlight Europe*, nº2010/06, junio, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Maihold, Günther (2010), "La política exterior y de seguridad española en 2009: La búsqueda del 'sitio de España' en las relaciones internacionales", *Anuario Internacional CIDOB 2010*, Barcelona: CIDOB edicions, pp. 311-319.
- Mestres, Laia (2010, en prensa), "Preparando la última presidencia del Consejo de la UE. Algunos entresijos de la gestión española de la política europea" en Barbé, Esther (coord.), *España, Europa y el mundo. La cuarta presidencia española de la UE (2010)*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, núm. 5, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus.
- Molina, Ignacio (2010), "'Innovar Europa' en tiempos de tribulación: Un primer balance de la Presidencia española de la UE 2010", *Política Exterior*, nº 136, vol. XXIV, julio/agosto, pp. 76-88.
- Soler i Lecha, Eduard (2010, en prensa), "El Mediterráneo y el conflicto árabe-israelí: Dos caras de una misma moneda" en BARBÉ, Esther (coord.), *España, Europa y el mundo. La cuarta presidencia española de la UE (2010)*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, núm. 5, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus.

Sorroza, Alicia (coord.) (2010), *Presidencia española. Retos en una nueva Unión Europea*. Madrid: Instituto de Estudios Europeos, Fundación Alternativas, Fundación Real Instituto Elcano.

Torreblanca, José Ignacio (2010), "Una España confusa en una Europa desorientada", *Política Exterior*, nº133, vol. XXIV, enero-febrero, pp. 45-60.