

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 79
Octubre 2008

La política europea de España 2007-08

Esther Barbé

Catedrática en Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona y directora del Observatorio de Política Exterior Europea.

Laia Mestres

Analista en el Gabinete de Presidencia de la Fundación Cidob y miembro 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 2007/08*, *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", *Working Paper del Observatorio de Política Exterior Europea*, No. 79, Octubre 2008, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus

Introducción

El período que transcurre entre el Consejo Europeo de junio de 2007 y el de junio de 2008 ha estado caracterizado, una vez más, por las dificultades de los europeos a la hora de acordar, y ratificar, un tratado que sea útil para una Unión de 27 estados miembros. El Tratado de Lisboa, firmado en diciembre de 2007 y sustituto de la no-nata Constitución Europea, se ha visto frenado por el resultado negativo del referéndum en Irlanda. Ello ha puesto en jaque el proceso de integración europea en momentos, además, de urgencia, dada la necesidad de llegar a junio de 2009 con un nuevo marco de funcionamiento.

El contexto de crisis y de urgencias en Europa coincide en España con elecciones generales. Dichas elecciones, primero, y la crisis económica, después, son los dos hechos que más han marcado la agenda española durante este período. Las elecciones han servido para reafirmar a Rodríguez Zapatero en el poder y, con ello, sus políticas de cambios sociales en España y de orientación europea en la agenda exterior.

Las elecciones arrojaron, con un 75% de participación, la victoria electoral del PSOE y la confirmación de José Luis Rodríguez Zapatero como Presidente del Gobierno para una segunda legislatura. A pesar de no llegar a la mayoría absoluta, los 169 diputados del PSOE, frente a los 153 del PP, le permitieron al PSOE plantearse gobernar sin la necesidad de pactos estables con otros partidos. Una de las constataciones de estas últimas elecciones fue la tendencia a la bipolarización del espectro político español, donde los partidos minoritarios han visto reducidos sus escaños.

La segunda legislatura de Zapatero empezó con decisiones simbólicas en materia de género. Por primera vez, una mujer (y embarazada) asumía la cartera de defensa, se ha creado un ministerio dedicado exclusivamente a la lucha por la igualdad entre hombres y mujeres y el nuevo Consejo de Ministros está formado por igual número de mujeres y hombres. En cuanto a la agenda exterior, la preparación de la Presidencia de la UE durante el primer semestre de 2010 se ha convertido en la máxima prioridad para los dos próximos años.

El contrapunto al optimismo del gobierno Zapatero, tras las elecciones, se encuentra en la economía. La economía española, en proceso de desaceleración desde el segundo semestre de 2007, presenta el riesgo de entrar en recesión a finales de 2008 o principios de 2009. Algunos datos ilustrativos de esta desaceleración son: la tasa de desempleo se situó en 10.44% en junio de 2008 (el incremento más fuerte de toda la Unión Europea); el PIB registró un crecimiento del 2.7% en el primer trimestre de 2008, cuatro décimas inferior al trimestre anterior; la tasa de variación interanual del IPC se situó en el 5% en el mes de junio; y, se ha producido una reducción considerable de la inversión industrial¹. Según el Barómetro del Real Instituto Elcano, más del 70% de los españoles cree que la subida de precios de los alimentos y del petróleo y la crisis económica mundial son las amenazas más importantes a las que España debe hacer frente². En suma, la economía será una cuestión central en la agenda doméstica de España, pero también en la agenda europea e internacional durante los próximos años.

¹ Datos provenientes del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Eurostat.

² Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), 18ª Oleada, Resultados de junio de 2008, Madrid.

El Tratado de Lisboa: Una Constitución Europea descafeinada pero posible

El “sí español” a la Constitución, expresado por referéndum en febrero de 2005, marcó indefectiblemente la posición del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero tanto durante la parálisis constitucional (2005-2007) como durante las negociaciones posteriores que culminaron con la firma del Tratado de Lisboa.

Así, tanto en el Consejo Europeo de junio de 2007 como durante la Conferencia Intergubernamental de trámite (julio-octubre), el principal objetivo del gobierno español fue sacar adelante un tratado que preservara los principales logros de la Constitución Europea, aceptando como un mal menor la pérdida de los símbolos (la noción de Constitución, el himno, la bandera, el lema y el Día de Europa). En definitiva, el gobierno español consideraba que el Tratado de Reforma o Tratado de Lisboa mantenía casi el 90% de las novedades de la Constitución Europea, aunque no conseguía unificar el abanico de Tratados anteriores ni simplificarlos suficientemente. Este diagnóstico fue objeto de la mordacidad de la revista *The Economist*, que señalaba la paradoja de que José Luis Rodríguez Zapatero apoyara el tratado afirmando que abría un nuevo horizonte para la UE mientras Gordon Brown lo hacía indicando que el texto era muy poco significativo y minimizando su importancia³.

Si bien la intención de todos los gobiernos europeos era ratificar el Tratado de forma parlamentaria y rápida para que entrara en vigor antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009, el no irlandés devolvió la incertidumbre a la Unión Europea. A diferencia de 2005, cuando España apostó por ser el primer país que ratificara el Tratado Constitucional vía referéndum, en esta ocasión el Parlamento español no tuvo tanta prisa en ratificar el Tratado de Lisboa. Sin embargo, como reacción al no irlandés, el legislativo y el ejecutivo acordaron acelerar el proceso, que en un principio estaba previsto que finalizara en otoño de 2008. El Congreso de los Diputados ratificó por amplia mayoría el Tratado de Lisboa el 26 de junio (322 votos a favor, 6 en contra y 2 abstenciones) y el Senado hizo lo propio en pleno extraordinario el día 15 de julio (232 votos a favor, 6 en contra y 2 abstenciones).

Finalmente, es preciso mencionar el (valioso, para España) nombramiento, por parte del Consejo Europeo de diciembre de 2007, de Felipe González como presidente del Grupo de Reflexión sobre el futuro de Europa. Este Grupo debe presentar su informe al Consejo Europeo de junio de 2010 coincidiendo justamente con la presidencia española de la Unión.

Hacia una Política Europea de Inmigración

De entre todas las políticas que la Unión está desarrollando actualmente (energía, cambio climático o defensa, entre otras), España está teniendo un papel destacado y propositivo únicamente en la política de inmigración. Fue España, en 2005, el país que puso sobre la mesa del Consejo Europeo (Consejo informal de Hampton Court) la necesidad urgente de dar una respuesta europea a la entrada masiva de inmigrantes al continente a través de las fronteras españolas. Desde el primer momento, España ha buscado aliarse con Francia para sacar adelante esta política, cuyos principales objetivos son la defensa de la inmigración legal, la lucha común contra la inmigración ilegal y la cooperación con los países de origen y tránsito. La iniciativa española en materia de inmigración se ha destacado por la acción a tres niveles. El primer nivel ha consistido en la concertación de mecanismos de coordinación entre estados para los procesos de regularización, la lucha contra los mercados de trabajo irregular y el control de fronteras (acciones FRONTEX). En el segundo nivel se ha impulsado la cooperación

³ Véanse: “Who are you going to call?”, *The Economist*, 19 de octubre de 2007; Rodríguez Zapatero, José Luis, “Un nouvel horizon pour l’Union européenne”, *Le Figaro*, 18 de octubre de 2007.

Europea con los países de origen de la inmigración a través de la celebración de cumbres multilaterales. En este nivel, destacan la Conferencia ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo (Rabat, 2006), la Conferencia Euromediterránea de Migraciones (Algarve, noviembre de 2007) y la II Cumbre UE-África (Lisboa, diciembre de 2007) en la que las cuestiones migratorias ocuparon gran parte de la agenda⁴. Finalmente, el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, que está previsto que sea aprobado en el Consejo Europeo de octubre de 2008, es el tercer nivel de iniciativa donde España está teniendo un papel destacado.

En junio de 2008, el debate sobre cómo afrontar la inmigración irregular que se venía llevando a cabo en las instancias europeas (directiva de retorno) llegó al Parlamento español y a los medios de comunicación, generando una viva discusión a nivel nacional. El gobierno Zapatero justificó su apoyo a la directiva de retorno, que prevé una limitación máxima de 18 meses para el internamiento de inmigrantes, argumentando que prevé también la asistencia jurídica gratuita a las personas en proceso de repatriación así como la garantía de los derechos de los menores. En cambio, los críticos señalaron que la directiva permite la “retención” de personas y la repatriación de menores a países que no son el suyo de origen⁵. Si bien el gobierno socialista justificó estas medidas como un avance en favor de los derechos y garantías de los inmigrantes y que no tendría efectos en España (donde la legislación es más generosa), lo cierto es que el gobierno aprovechó esta medida para extender la limitación de internamiento de 40 días a 60 alegando motivos de facilitación de los trámites burocráticos. El gobierno español tuvo que defender la directiva también ante algunos líderes de países latinoamericanos, que la habían calificado como la “directiva del bochorno o de la vergüenza”⁶.

Durante el segundo semestre de 2008, España ha estado trabajando muy intensamente con la Presidencia francesa de la UE para definir los principales acuerdos que debería contener el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo. Si bien en esta ocasión la voz cantante la está llevando Francia, España busca cambiar el enfoque de la propuesta francesa y darle una visión más positiva al fenómeno de la inmigración. En la Reunión de Alto Nivel entre los dos gobiernos, celebrada en Zaragoza a finales de junio de 2008, el Presidente Rodríguez Zapatero planteó al Primer Ministro Fillon aquellas cuestiones en las que España no estaba dispuesta a ceder. Primero, España no aceptaría la inclusión del contrato de integración en el pacto, que siguiendo el modelo francés consistiría en la imposición de determinados compromisos a cumplir por parte de los inmigrantes en el momento de la renovación del permiso de residencia. Segundo, España no consideraba necesario que se hiciera una referencia en contra de las regulaciones masivas por razones económicas ya que para este país representaría una condena *a posteriori* de la regularización que hizo en 2005. El gobierno español aceptó que se hablara de las regularizaciones caso por caso y por razones humanitarias y económicas. Y tercero, para España el aprendizaje de la lengua por parte del inmigrante debería ser un deber del Estado y no del ciudadano como establecía Francia en su borrador del pacto. Finalmente, cabe mencionar que Francia también buscó el apoyo de Alemania para el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, con el fin de presentarlo como acuerdo franco-germano-español en el Consejo Europeo de octubre de 2008. Lo que hace difícil su rechazo por el resto de estados miembros.

⁴ Pinyol, Gemma (2008), “La política de inmigración española como un nuevo instrumento de acción exterior” en Barbé, Esther (coord.) (2008) *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, núm. 4, Febrero 2008, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d’Estudis Europeus.

⁵ El diario de centro-izquierda El País ha publicado varios artículos críticos con el PSOE. Véanse, por ejemplo: Borja, Jordi “El *kleenex* de la traición”, *El País Cataluña*, 23 de junio de 2008; Grandes, Almudena, “Asco”, *El País*, 23 de junio de 2008; Marías, Javier, “Con nuestros votos imbéciles”, *El País Semanal*, 6 de julio de 2008.

⁶ “Latinoamérica rechaza la directiva de la UE sobre inmigración: Es una vergüenza”, *El Mundo*, 19 de junio de 2008.

La segunda legislatura de Zapatero: Más política exterior

La campaña electoral de 2008 no ha estado marcada, a diferencia de lo que ocurrió en 2004, por la confrontación entre los dos grandes partidos políticos españoles en materia de política exterior. En 2008, la economía ha sustituido a la guerra de Irak. Sin embargo, ello no significa que la política exterior no ocupe un lugar destacado en el programa del segundo gobierno Zapatero.

El análisis de las propuestas sobre política europea, recogidas en los programas electorales de los dos grandes partidos políticos, permite identificar un objetivo común -la necesidad de construir una política europea basada en el consenso- pero prioridades distintas. Por un lado, el PP proponía recuperar la influencia de España en la Unión a través del impulso de medidas de perfeccionamiento del mercado interior, inversión en I+D, fomento de las políticas de seguridad y defensa y refuerzo de los lazos entre la UE y Estados Unidos. Por el otro, el PSOE proponía un programa con un acento más social, basado en la defensa de la ciudadanía europea (medidas de igualdad entre hombres y mujeres, armonización de las políticas de protección social, plena aplicación de la Carta Social Europea), la prosperidad económica y la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria⁷.

La victoria de José Luis Rodríguez Zapatero en las elecciones generales de 9 de marzo supuso el inicio de una segunda legislatura con la mirada puesta en la política exterior, definida por el mismo Presidente como una "política exterior comprometida y propia de un gobierno progresista, pero pensada y practicada como una política de Estado"⁸. Después de unos primeros cuatro años dedicados a la política doméstica, el Presidente busca reforzar su proyección exterior con el nombramiento de destacados diplomáticos en su equipo más próximo y el diseño de una agenda internacional más clara. Para expresarlo gráficamente, el objetivo de la legislatura es superar el centenar de viajes, cuando en la anterior se contabilizaron ochenta-y-cuatro⁹. Así se destaca la previsión de, al menos, dos visitas a Washington para entrevistarse con el nuevo Presidente de EE.UU., un creciente interés por África y Asia y la consolidación de la Alianza de Civilizaciones.

El ejercicio de la Presidencia del Consejo de la UE, durante el primer semestre de 2010, es un reto para el que el nuevo Gobierno ha empezado a trabajar desde sus primeros días. España asumirá, por cuarta vez, dicha responsabilidad aunque, en esta ocasión inaugurará el nuevo sistema de presidencia en equipo durante dieciocho meses, junto con Bélgica y Hungría. En la presentación ante el Parlamento español de las líneas generales del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ya se plantearon los tres ejes que guiarán el semestre español: formular una nueva etapa de la Agenda de Lisboa (que podría tomar el nombre de Agenda de Madrid) para crear una economía más moderna y competitiva basada en la investigación, el desarrollo y la investigación y orientada a la creación de empleo, a la sostenibilidad y a la cohesión; fomentar un papel activo de la Unión en la lucha contra el cambio climático y una mejor gestión de los recursos energéticos; y reforzar el papel de Europa en el mundo como garante de paz y seguridad¹⁰.

⁷ Véanse el Programa Electoral 2008 del PP "Las ideas claras" y el Programa Electoral 2008 del PSOE "Motivos para creer".

⁸ Conferencia del Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, "En interés de España: Una política exterior comprometida", Museo del Prado, Madrid, 16 de junio de 2008.

⁹ "España se queda sin brújula", *La Vanguardia*, 2 de marzo de 2008. "Bernardino León diseña la agenda exterior de Zapatero", *El Público*, 12 de mayo de 2008.

¹⁰ "Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, para presentar la política exterior española hacia la Unión Europea", Comisión Mixta para la Unión Europea, nº 2, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, IX Legislatura, nº 7, 10 de junio de 2008, pp. 3-4.

Mediterráneo, América Latina y Kosovo

Precisamente, para reforzar el papel de Europa en el mundo, España ha buscado tradicionalmente liderar la gestión de la política exterior europea en aquellas áreas donde dispone de cierta influencia: el Mediterráneo y América Latina. Sin embargo, la iniciativa española en cada región durante el período analizado ha sido bien distinta. En el caso del Mediterráneo, la acción española está yendo a remolque de la propuesta francesa de reimpulsar el interés de Europa por el Mediterráneo con un nuevo proyecto, la Unión por el Mediterráneo. En las relaciones eurolatinoamericanas, España busca tener un papel dinamizador, aunque los escasos éxitos que ha generado la asociación UE-América Latina no sólo dependen de la acción española.

En 2007, el Mediterráneo recuperó el protagonismo perdido en la agenda de la política exterior europea gracias a Nicolas Sarkozy, que ya durante la campaña electoral para la Presidencia de la República Francesa expuso su propuesta inicial de 'Unión Mediterránea', en la que únicamente los países ribereños mediterráneos podrían participar¹¹. España saludó el renovado interés de Francia por el Mediterráneo, aunque no estaba dispuesta a sacrificar el Proceso de Barcelona ni a crear un nuevo marco de cooperación sin el paraguas de la Unión Europea. Es por ello que la diplomacia española propuso aplicar algunas de las propuestas francesas al marco euromediterráneo ya existente. El ministro Moratinos lo expresaba así en las páginas de *El País*: "Ha llegado el momento de poner punto final a este proceso y de construir un verdadero espacio geopolítico mediante el establecimiento de la Unión Euromediterránea. A través de ella, la Unión Europea podrá de verdad vertebrar su nueva vecindad con los países mediterráneos"¹². Esta propuesta buscaba dotar de arquitectura institucional al marco euromediterráneo (Consejo Euromediterráneo de Jefes de Estado y de Gobierno, Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, Comisión Euromediterránea)¹³.

Para conseguir que una propuesta multilateral como la Unión Mediterránea llegue a buen puerto son necesarias la complicidad e implicación de todos los actores europeos y de los mediterráneos. José Luis Rodríguez Zapatero, juntamente con Romano Prodi, escenificaron su apoyo a la iniciativa, rebautizada en ese momento como 'Unión por el Mediterráneo', durante una reunión con Nicolas Sarkozy en Roma el 20 de diciembre de 2007. El apoyo de España e Italia no logró vencer las reticencias de Alemania. Angela Merkel se oponía a cualquier iniciativa mediterránea que no contara con la Unión Europea como interlocutor principal y que excluyera a los socios europeos no-mediterráneos. Esto obligó, finalmente, al Presidente Sarkozy a readaptar su propuesta y presentarla como una propuesta franco-alemana en el Consejo Europeo de marzo de 2008.

Finalmente, con el nombre oficial de 'Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo', el proyecto inicial de Sarkozy vio la luz en la cumbre de París, el 13 de julio de 2008, con la presencia de representantes al más alto nivel de 44 países europeos y mediterráneos. Aún es pronto para decir si España ha perdido el liderazgo en la política europea hacia el Mediterráneo, pero de momento Francia le ha tomado el relevo. No obstante, es verdad que

¹¹ Discurso de Nicolas Sarkozy en Toulon, 7 de febrero de 2007 (Precampaña electoral para la Presidencia de la República Francesa).

¹² Moratinos, Miguel Ángel, "Del Proceso de Barcelona a la Unión Euromediterránea", *El País*, 2 de agosto de 2007.

¹³ Moratinos, Miguel Ángel, "Discurso del Ministro en la ceremonia de concesión del Doctorado Honoris Causa", Malta, 4 de mayo de 2007.

“España ha tenido una actitud más defensiva y reactiva que no propositiva”¹⁴. Dos han sido las iniciativas españolas en este proyecto: por un lado, mantener la marca ‘Proceso de Barcelona’ en el nombre oficial de la iniciativa y, por el otro, presentar la candidatura de la ciudad de Barcelona para albergar la sede del Secretariado de la Unión por el Mediterráneo, en competencia con las candidaturas de Marsella, La Valetta, Casablanca y Túnez.

Respecto a América Latina, José Luis Rodríguez Zapatero afirmó en su discurso de investidura que España es “un país inequívocamente europeo y europeísta, puente de Europa con Iberoamérica”¹⁵. Entre los días 15 y 17 de mayo de 2008, se celebró la V Cumbre América Latina y Caribe – Unión Europea en la ciudad de Lima (Perú). Como ya viene siendo habitual en este tipo de cumbres, la declaración final fue más una declaración de intenciones que una agenda de objetivos concretos para los dos años siguientes. A pesar de que se pueden citar algunos éxitos, como la fijación del objetivo de erradicar el analfabetismo y la desnutrición para 2020, el programa EuroLIMA o la Fundación ALC-UE, la falta de avance en las negociaciones para los acuerdos de asociación con América Central, la CAN o MERCOSUR plantea dudas sobre la operatividad de este tipo de cumbres. Además, la ausencia de Silvio Berlusconi, Gordon Brown y Nicolas Sarkozy, representados por altos cargos de su gobierno, evidenciaron una vez más la falta de interés europeo por la región, a pesar de la destacada presencia de Angela Merkel, junto a José Luis Rodríguez Zapatero. España se ha propuesto como objetivo para la presidencia de 2010 profundizar la asociación estratégica UE-América Latina y Caribe durante la celebración en España de la VI Cumbre. Es la última oportunidad para concluir las negociaciones de los acuerdos de asociación ya citados.

España ha patentizado en este último año su voluntad de seguir siendo el principal interlocutor europeo es en las relaciones con Cuba. Los movimientos en Cuba, con el nombramiento en febrero de 2008 de Raúl Castro como Presidente después de haber estado provisionalmente 19 meses en el cargo, y la normalización de las relaciones hispano-cubanas, tras cuatro años de suspensión de la cooperación española en La Habana, han favorecido el inicio de una nueva etapa de diálogo entre la UE y el régimen castrista. En este sentido, España impulsó en el Consejo Europeo de junio de 2008 la supresión definitiva de las sanciones impuestas a Cuba en 2003, a pesar de las reticencias mostradas por varios países (República Checa, Suecia) y, de modo destacado, por Alemania. De forma inesperada, la canciller Angela Merkel pidió volver a hablar sobre la cuestión cuando *a priori* la UE seguía sin demasiado debate las indicaciones de España¹⁶. Después de este gesto de poder alemán, la UE decidió ofrecer a Cuba un diálogo “recíproco, incondicional, no discriminatorio y dirigido a la obtención de resultados” como la aceptación de los principios democráticos, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, España aceptó que se dejara constancia de que en un año se volvería a examinar el diálogo político con Cuba¹⁷.

La reacción española ante la declaración de independencia aprobada por el parlamento de Kosovo el 17 de febrero de 2008 merece un comentario. España, que no se ha destacado por tener un papel significativo en la región y que tradicionalmente ha aceptado las decisiones

¹⁴ Soler i Lecha, Eduard (2008), “Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo. Génesis y evolución del proyecto de Unión por el Mediterráneo”, *Documento de Trabajo del Observatorio de Política Exterior Española (OPEX)*, 28/2008, Madrid y Barcelona: Fundación Alternativas y Fundació CIDOB.

¹⁵ José Luis Rodríguez Zapatero, Discurso de investidura como Presidente del Gobierno ante el Pleno del Congreso de los Diputados, IX Legislatura, 8 de abril de 2008. Disponible en la página web de la Presidencia del Gobierno: <http://www.la-moncloa.es>

¹⁶ “Berlín frena el plan español sobre las sanciones Cuba”, *El País*, 17 de junio de 2008.

¹⁷ Consejo de la Unión Europea “Note from the Secretariat to Delegation on Cuba –Council conclusions”, 1106/08, Bruselas, 23 de junio de 2008.

europas, no siguió en esta ocasión los pasos de sus socios habituales europeos. El Ministro Moratinos expuso, ante el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la UE reunido tras la declaración de independencia, que España no reconocería “la ilegal declaración unilateral de independencia” de Kosovo porque no respeta la Carta de Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki ni la resolución 1.244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹⁸. La coyuntura doméstica (campaña electoral) y los posibles paralelismos con las aspiraciones independentistas de algunos partidos en Cataluña y el País Vasco explican en buena medida la reacción española. Dada la falta de acuerdo interno en la Unión, España se ha posicionado junto con Chipre, Rumania, Grecia o Eslovaquia en el no reconocimiento del nuevo estado balcánico, frente a otros veinte que si han reconocido al nuevo estado (Francia, Alemania y el Reino Unido, entre ellos)¹⁹. En cuanto a la misión EULEX para Kosovo, consistente en asistencia policial, judicial y aduanera, España ha aplazado su participación en la misma, hasta el momento que en se haya producido una transferencia legal de responsabilidad de la ONU a la UE. No obstante, las tropas españolas que participan en las misiones Kfor de la OTAN y UNMIK de Naciones Unidas permanecen en la región.

En suma, este segundo gobierno Zapatero parece estar marcado, en lo tocante a política exterior, por lo que podríamos llamar las tres *Pes*: politización, presidencialización y presidencia de la UE. La falta de consenso entre los dos grandes partidos políticos españoles en materia exterior y el hecho de tener una agenda europea con temas sensibles (a la directiva de retorno de inmigrantes podemos añadir aquí la directiva sobre la jornada laboral, que ha sido objeto de críticas por parte del gobierno español) hace prever un periodo caracterizado por la politización de la política exterior/europea (foco del debate inter-partidos). Además, puede contribuir a ello la voluntad del Presidente de desarrollar un papel más activo y autónomo en la arena internacional, si los problemas de la economía española no se lo impiden. Esta voluntad de Zapatero engarza también con el ejercicio por parte de España de la Presidencia del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2010. Los seis meses de presidencia son un momento propicio para modelar la agenda europea y tener cierto papel dinamizador de aquellas cuestiones de interés español. En esta ocasión, la presidencia ofrece también una oportunidad para reforzar el liderazgo de José Luis Rodríguez Zapatero. Las tres presidencias anteriores (1989, 1995 y 2002) fueron calificadas de éxito; España buscará revalidarlo.

Referencias bibliográficas

ARENAL, Celestino del (2008), “Entre la afirmación de la dimensión normativa y el reforzamiento del pragmatismo: la política exterior y de seguridad de España en 2007”, *Anuario Internacional CIDOB 2008*, Barcelona: Fundació CIDOB.

BARBÉ, Esther (coord.) (2008) *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, nº 4, Febrero 2008, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d’Estudis Europeus.

BARBÉ, Esther y MESTRES, Laia (2007), “La España de Zapatero en Europa: El aprendizaje de la negociación en una Unión Europea en crisis”, *Quórum*, nº 19, invierno, pp. 72-79.

BARBÉ, Esther; MESTRES, Laia y SOLER, Eduard (2007), “La política mediterránea de España: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 79-80, pp. 35-51.

¹⁸ “Occidente reconoce a Kosovo”, *El País*, 19 de febrero de 2008.

¹⁹ A 15 de junio de 2008, sólo 43 países habían reconocido el nuevo estado kosovar. Dentro de la Unión Europea, aparte de los ya citados sólo Malta y Portugal no habían hecho declaraciones públicas en ninguno de los dos sentidos.

MORATA, Francesc y MATEO, Gemma (eds.) (2007), *España en Europa - Europa en España (1986-2006)*, Barcelona: Fundació CIDOB.

PALACIO, Vicente (2008), "¿Cuatro años más de política exterior?", *Política Exterior*, nº 21, enero/febrero, pp. 95-107.

SOLER i LECHA, Eduard (2008), "Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo. Génesis y evolución del proyecto de Unión por el Mediterráneo", *Documento de Trabajo del Observatorio de Política Exterior Española (OPEX)*, 28/2008, Madrid y Barcelona: Fundación Alternativas y Fundació CIDOB.