

ESPAÑA, EUROPA Y EL MUNDO: JUEGO A TRES NIVELES

Esther Barbé*

La cuarta presidencia española de la Unión Europea llega en un contexto nuevo para Europa, con el despliegue del Tratado de Lisboa, y para el mundo, un mundo interpolares en palabras de Diego López Garrido, secretario de Estado para la Unión Europea [*El País*, 1 diciembre 2009]. El juego a tres niveles en que se va a desarrollar la presidencia española de la UE, que implica el nivel español, el europeo y el mundial, nos da pie para plantear dos cuestiones. La primera “desde arriba” o desde el mundo, como se prefiera, nos lleva a preguntar en qué contexto internacional se va a desarrollar dicha presidencia. La segunda, “desde abajo” o desde España, nos permite plantear cómo se van a ajustar presidencia española de la UE y política exterior española.

Comencemos por el contexto internacional. Diego López Garrido ha escrito (texto arriba mencionado) en relación con el momento de la presidencia española: “Yo no creo que haya opción al euroescepticismo o al egoísmo nacional. Esto equivale al suicidio en el mundo interpolares” (un mundo en el que coinciden multipolaridad e interdependencia creciente). La opinión del secretario de estado español recoge una idea ampliamente extendida en los pasillos de Bruselas. Esto es, la Unión Europea se encuentra en un contexto internacional en el que, de no actuar colectivamente frente a los grandes temas de la agenda internacional, puede convertirse en un actor irrelevante y ser excluida de la mesa de los Grandes. Esa idea ha impregnado el discurso de personalidades relevantes de la diplomacia europea en los últimos meses. Javier Solana, por ejemplo, se dirigía el pasado mes de septiembre, en tanto que Alto Representante de la PESC, a un prestigioso auditorio en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard [*Europe in the World*, 17 septiembre 2009]. Durante la conferencia apuntaba algunas ideas que forman parte del acervo internacional actual: la existencia de nuevas (o no tan nuevas) potencias o potencias emergentes (o reemergentes) que giran en torno a un grupo más o menos amplio, pero en el que destacan Brasil, Rusia, India y China; la asunción de nuevos roles por parte de las viejas potencias (más que ganar la guerra hay que ganar la paz); la necesidad del liderazgo compartido (idea extendida desde los propios Estados Unidos) o la necesidad de reajustes institucionales, ya que hay problemas sin instituciones (migración) y otros que caen entre varias instituciones (crisis financiera).

Potencias emergentes, liderazgo compartido y reformas institucionales forman parte de ese mundo preocupante para el entonces alto representante; no por el diagnóstico, que sería ampliamente compartido en Washington o en Brasilia, sino por el tratamiento que se le pueda dar. Así Solana advertía de dos peligros para Europa: primero, “el riesgo de

* Catedrática de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y coordinadora del Programa de Investigación “Seguridad, poder y multilateralismo en un mundo global” en el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI).

un mundo de multipolaridad sin multilateralismo” y, segundo, que “no puede haber un simple G-2 dirigiendo el mundo. Ello traiciona el principio de inclusión. Europa tiene que estar ahí”.

Así, multilateralismo e inclusión son los dos ejes movilizados de la Unión Europea en un contexto internacional que a lo largo de 2009 no le ha sido especialmente favorable. La convergencia de dos factores ha sido la causa de ello: el factor Obama, aunque pueda resultar paradójico, y el factor potencias emergentes. En efecto, el despliegue diplomático de Obama, el presidente europeo (así se le llegó a calificar durante las elecciones en Estados Unidos ya que de haber votado los europeos nadie dudaba de su victoria), ha hecho de los europeos actores menos relevantes. A lo largo de 2009, Obama ha dado muestras (no siempre coherentes) de diplomacia multilateral (motivo por el que se le ha concedido el Premio Nobel de la Paz), que han tenido como resultado demostrar su necesidad de las potencias emergentes para salir adelante. Así, en el terreno de la seguridad y de la no-proliferación nuclear, Rusia (en relación con desarme estratégico e Irán) y China (en relación con Corea del Norte e Irán) han pasado a convertirse en aliados necesarios en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o en otros foros. De ahí la preocupación en Europa por decisiones (modificación del proyecto de sistema antimisiles) o actitudes (interés americano en las propuestas rusas de nueva arquitectura de seguridad para Europa) adoptadas por Washington sin contar con sus aliados europeos. En el terreno del cambio climático, el liderazgo (definición del modelo) ha dejado de estar en manos de la UE para situarse en un terreno nuevo en el que Estados Unidos, China y colateralmente otras potencias emergentes, como Brasil, marcan pautas de cara al post-Kyoto. A ello hay que sumar que la “cacofonía” europea en los encuentros del G-20 para tratar la crisis financiera, con siete sillas europeas alrededor de una mesa con 27 sillas, ha favorecido las críticas, en torno a la hipertrofia europea, desde otros lugares del mundo y el inicio de un proceso de reformas institucionales (FMI).

Algunos dirían que no hay que exagerar. Ni estamos frente a la consolidación de un G-2 (los chinos no están por la labor) ni los europeos son irrelevantes, pero lo cierto es que el contexto internacional que se va a encontrar la presidencia española en enero de 2010 no es un escenario fácil, no es una “ventana de oportunidad” para la diplomacia española. ¿Cómo fueron las cosas para las anteriores presidencias? En 1989, lo más importante era demostrar capacidad de gestión. Era la prueba de fuego del recién llegado y se pasó con nota alta. En 1995 se demostró capacidad de propuesta. España europeizó su agenda mediterránea gracias a la puesta en marcha del Proceso de Barcelona, favorecido por la oportunidad que había creado el proceso de paz en Oriente Medio. En 2002, la presidencia se situó en el contexto del mundo post-11 S y ello facilitó una agenda española donde la lucha contra el terrorismo ocupaba un papel destacado. ¿Qué va a ocurrir en 2010?

La presidencia española de la maquinaria diplomática europea tiene que cumplir tres funciones: primero, gestionar la agenda existente; segundo, reforzar la identidad diplomática española en el marco de la UE y tercero, tener capacidad de propuesta (perfil de la propia presidencia).

España se va a encontrar una agenda densa, empezando por el desarrollo del Tratado de Lisboa que ha creado la figura del Alto/a Representante plus, con un pie en la Comisión y otro en el Consejo, y de un Servicio Exterior que se tiene que lanzar en 2010, al margen del reforzamiento de la ahora Política Común, de Seguridad y de Defensa (España ha mostrado un interés especial por la operación Atalanta para luchar contra la piratería en aguas del Índico). Todo ello comporta una nueva dinámica institucional a la que se tiene que hacer frente durante la presidencia española. Nuevas prácticas que no siempre son fáciles de ajustar a las dinámicas habituales de funcionamiento.

Más allá de lo institucional, la agenda de la ampliación de la UE no es fácil para España. Si Croacia no plantea problemas especiales y su adhesión está prevista para el 2010, si que lo hacen los Balcanes Occidentales, donde el no reconocimiento del estado kosovar por parte de España no es un elemento que facilite la gestión de dicha agenda. Junto a ello, España como impulsora del ingreso de Turquía en la Unión Europea sabe que se enfrenta a algunos grandes (Francia, Alemania). A ello hay que sumar las relaciones con Rusia, en un momento del año (pleno invierno) en el que la UE ya ha pasado por la experiencia de años anteriores de inseguridad de aprovisionamiento energético, con el consiguiente efecto sobre la “desunión europea” en torno a cómo definir las relaciones UE-Rusia. Como gestora de la agenda, la presidencia española se las tiene que ver con la celebración de la cumbre UE-Rusia. La imagen que España tiene entre muchos socios de la UE de país acrítico con Rusia, junto a otros Grandes (Italia, Alemania), hace que su posición de partida sea, al igual que en los casos anteriores (Kosovo, Turquía), difícil para desempeñar el papel habitual de buscador de consensos que debería ostentar la presidencia de turno.

Vayamos ahora a la identidad diplomática española. De entrada hay que recordar que la identidad diplomática de España en Bruselas ha perdido el gran simbolismo que suponía la figura de Javier Solana al frente de la maquinaria diplomática europea. En términos de agenda diplomática, España siempre se ha caracterizado en Europa por una doble identidad: latinoamericana y mediterránea. En el caso latinoamericano, hay que recordar, de entrada, que la presidencia española comenzará con algunas diferencias recientes en la UE en torno a crisis específicas en la región, como la de Honduras, en la que la posición española ha jugado al “puente” entre aprobación de las elecciones y condena del golpe. Posición ambigua que no se ha apoyado en el consenso europeo; grandes de la Unión, como Alemania, Francia e Italia, han apoyado junto a Estados Unidos la celebración de las elecciones.

El caso de Honduras no es único. El liderazgo español en temas latinoamericanos de la década de los noventa se ha desdibujado en la Europa de los Veintisiete y el caso más evidente para apreciarlo son las relaciones de la UE con Cuba. La prensa británica recordaba semanas antes del inicio de la presidencia española que el ministro Miguel Ángel Moratinos deseaba suavizar la política crítica de la Unión en relación a las violaciones contra los derechos humanos en la isla [*The Economist*, 21 noviembre 2009]. Desde la visita de Moratinos a la isla en 2007, el gobierno español ha adoptado una estrategia de arrastre de la posición europea, forzando a sus socios a seguir los pasos decididos unilateralmente por España. Ahora bien, los pasos dados hasta ahora

(levantamiento en 2008 de las sanciones adoptados en 2003) se explican no necesariamente por la política española de arrastre, que algunos socios describieron negativamente como la defensa del “dinero español” en Cuba, sino por la existencia de un consenso relativamente amplio entre los Veintisiete (fuertemente orquestado por Alemania). ¿Hasta qué punto sigue España legitimada para liderar a la UE en un terreno tan sensible como los derechos humanos en Cuba? Las manifestaciones de Moratinos muestran la voluntad española en ese sentido, traducida en la firma de un acuerdo de cooperación UE-Cuba durante la presidencia española [*El País*, 20 junio 2008]. Optar por el diálogo y no por el distanciamiento frente al régimen cubano es la máxima del gobierno español, con las consecuencias de ruptura que ello comporta a nivel interno entre el gobierno y el PP, dificultando un pacto bipartidista para la presidencia española [*La Vanguardia*, 26 octubre 2009]. En su momento habrá que valorar en qué medida responde el gobierno español, con sus acciones durante la presidencia, a las expectativas creadas; así como concluir, a la vista de los resultados, en torno a la capacidad, o no, de liderazgo español en el caso cubano.

El Mediterráneo constituye el punto de convergencia entre agenda europea y agenda española. La reformulación del Proceso de Barcelona, gran éxito de la diplomacia española en la UE, que ha de contar con la existencia de la Política de Vecindad y de la Unión por el Mediterráneo abre un nuevo escenario. Escenario en el que la presidencia española persigue defender dos cosas. Primero, la idea de que “la vecindad es única”, en palabras del jefe de gabinete del secretario de estado de la Unión Europea [Salvador Rueda, 5 marzo 2009]. Esto es, que España asume defender de manera genérica la dimensión mediterránea de la Política de Vecindad. Defensa retórica, si tenemos en cuenta que dicha Política es más bilateral (implica a países concretos del este y del sur, como Ucrania y Marruecos, dispuestos a reformarse siguiendo las directrices de la UE) que regional. Segundo, sin duda el proceso más relevante durante la presidencia española de la UE será el despliegue de la Unión por el Mediterráneo (UpM). La organización de una cumbre UpM y la puesta en marcha del secretariado de la UpM en Barcelona serán los dos objetivos políticos de la presidencia. El primero de ellos tiene mucho de simbólico (capacidad de convocatoria a nivel de jefes de estado y de gobierno) y el segundo es necesario para lanzar definitivamente la UpM, con un carácter mucho más funcional (proyectos técnicos) que normativo. De ahí seguramente el lenguaje utilizado por la vicepresidenta Teresa Fernández de la Vega, al apuntar que la presidencia española persigue en el Mediterráneo “resultados concretos, tangibles” [*Intervención ante la Comisión Mixta Congreso-Senado*, 27 octubre 2009]. El terreno está minado y habrá que ver hasta qué punto la presidencia española es capaz de sortear el conflicto israelí-palestino (central para el ministro) para perseguir los resultados tangibles que comporta el desarrollo de la UpM (Plan Solar para el Mediterráneo o desarrollo de pequeñas y medianas empresas), empezando por la puesta en marcha del propio Secretariado.

Finalmente, los preparativos de la presidencia han puesto sobre la mesa propuestas específicas que afectan a dos de las cumbres que deben organizarse durante el semestre español: la cumbre UE-Estados Unidos y la cumbre UE-América Latina y Caribe. En el primer caso, la presidencia española aspira a concretar una Nueva Agenda

Transatlántica, en la que abordar un amplio elenco de temas: seguridad, gobernanza global, modelo energético y cambio climático como más destacados. En este terreno, la presidencia española tiene una tarea difícil, a la vista del contexto internacional antes mencionado, en el que Obama necesita de las potencias emergentes para establecer posiciones. Por otra parte, como apuntaba Solana en la conferencia más arriba mencionada, sólo si la UE tiene una estrategia clara y conjunta se ganará la atención estadounidense. Conseguir estrategias comunes para muchos de los temas que debería abordar la Agenda Transatlántica se antoja de momento difícil para la presidencia española. Sin embargo, es evidente que dicha Agenda es uno de los temas en los que se están generando expectativas desde Madrid, donde algunos *think tanks* (Real Instituto Elcano, Fundación Alternativas) están construyendo la idea del G-2 europeo-americano líder de la gobernanza global y, para ello, la cumbre bajo presidencia española de mayo de 2010 será una etapa importante (tribuna de Vicente Palacio en *El País*, 2 de diciembre de 2009).

La Cumbre UE-América Latina y el Caribe, bajo presidencia española, centrará su atención en “innovación y tecnología para el desarrollo productivo e inclusión social” [Teresa Fernández de la Vega, *Intervención ante la Comisión Mixta Congreso-Senado*, 27 octubre 2009]. Innovación tecnológica e inclusión social son ejes que articulan buena parte del discurso español para la presidencia, traducidos en el terreno bi-regional UE-América Latina en algunas de las propuestas más concretas de la presidencia (Fundación Europa-América Latina y Caribe, Facilidad de Inversiones para América Latina). El impacto de las mismas en las relaciones euro-latinoamericanas se antoja, en principio, reducido si tenemos en cuenta que la UE se enfrenta a un escenario cambiante, en el que se apunta un actor global (Brasil) y en el que la UE tiene problemas de deslegitimación derivados tanto de sus políticas (negociaciones comerciales, directiva de retorno) como de las transformaciones internas en América Latina (gobiernos populistas).

En suma, la presidencia española de la UE en 2010 se encontrará, en lo que respecta a la política exterior y de seguridad, con un contexto internacional poco favorable. Si a ello sumamos las incertidumbres derivadas del despliegue institucional del Tratado de Lisboa, todo apunta a que los seis meses españoles van a ser más de gestión que de innovación, siempre, claro está, que no nos encontramos frente a crisis inesperadas.