

La UE en el mundo: actuaciones y limitaciones de la Presidencia española 2010

*Natividad Fernández Sola y Alicia Sorroza Blanco **

Tema: Este ARI repasa el desarrollo de algunas de las prioridades en el ámbito exterior de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, superado el ecuador de la misma.

Resumen: España asumió el 1 de enero de 2010 la Presidencia del Consejo de la UE, por cuarta vez desde su incorporación a la entonces Comunidad Europea. España ejerce su Presidencia en un momento crucial del proyecto de integración europeo, con la gran responsabilidad de poner en marcha las novedades y la nueva arquitectura institucional incorporada en el Tratado de Lisboa, que entró finalmente en vigor, el 1 de diciembre de 2009. Por todo ello, y por una serie de cuestiones que se detallarán a continuación, la Presidencia española se enfrenta a un reto organizativo y a una serie de temas prioritarios de gran relevancia en un contexto sumamente complejo tanto a nivel nacional como europeo e internacional.

En este ARI se analizarán algunos de los puntos que España pretende impulsar para que la Unión Europea se constituya en un actor global, responsable y solidario. No obstante, por su especificidad, no se analizará el desarrollo de las prioridades de la Presidencia en política de seguridad y defensa o conexas, tales como la participación de la UE en la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear o aquellas cumbres de la UE (Canadá, Japón, la de Pakistán ha sido aplazada) en las que la Presidencia española no ha participado.

Análisis:

Organización interna de la Presidencia rotatoria post-Lisboa

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Presidencia rotatoria del Consejo ha de reformular y adaptar sus funciones al nuevo entramado institucional. Las funciones que hasta el momento tenían asignadas las presidencias rotatorias con repercusión en el ámbito exterior eran de organización, intermediación y representación. Todas ellas han sido afectadas en gran medida por el Tratado de Lisboa, que asigna al nuevo Presidente semipermanente del Consejo Europeo y al Alto Representante gran parte de esas funciones. A pesar de ello, y de que aparentemente el trabajo de la presidencia rotatoria

* Natividad Fernández Sola, profesora de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad de Zaragoza; y Alicia Sorroza Blanco, investigadora, Real Instituto Elcano

debiera ser algo más sencillo, ya que su trabajo de coordinación queda circunscrito al Consejo de Asuntos Generales y al resto de formaciones del Consejo, se debe tener en cuenta un nuevo elemento, la necesidad de coordinar las nuevas figuras institucionales, por lo que se puede asumir que la Presidencia del Consejo continua siendo un reto administrativo para cualquier Estado miembro.

Una parte nada despreciable de la tarea organizativa es la de fijación de la agenda y, con ello, de las prioridades sobre las que centrarse en ese período semestral. Desde luego, el alcance real de esta función es relativo, pues hay condicionantes que impiden que realmente se pueda configurar una agenda semestral en función exclusivamente de los intereses nacionales. La elaboración de la agenda de trabajo de las Presidencias rotatorias semestrales del Consejo es el fruto de la preparación y coordinación interministerial incluyendo tanto prioridades propias, de interés nacional, como otras derivadas de compromisos previos de la UE o de otras Presidencias. La tendencia actual, de forma cada vez más acuciante, es que el país que ejerce la Presidencia rotatoria tenga menor capacidad de influir en la agenda europea de su semestre, ante la creciente “bruselización” de la misma.

Por otro lado, las Presidencias semestrales pierden su competencia en materia de representación exterior. Por obra del Tratado de Lisboa, el Presidente del Consejo Europeo asume el máximo rango en la representación exterior de la Unión en asuntos PESC, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante, y además se despoja a la Presidencia rotatoria de la dirección del Consejo de Relaciones Exteriores. Se trata de una pérdida muy notable por el relieve político y el protagonismo mediático que conllevaba el representar a la UE frente al mundo. Por tanto, en las próximas presidencias, las prioridades en este ámbito estarán marcadas fundamentalmente por las instituciones europeas correspondientes. De todos modos, se mantendrá algún papel exterior como por ejemplo cierto co-protagonismo en las cumbres internacionales que se celebren en el país que ejerce la Presidencia, el liderazgo en las cuestiones de ampliación que son competencia del Consejo de Asuntos Generales y la creciente proyección externa de algunos consejos sectoriales, especialmente ECOFIN y Justicia e Interior. No obstante, es previsible que cuando las Presidencias recaigan en países y líderes europeos con gran peso e influencia, como el que tradicionalmente han ejercido países como Francia, Alemania, el Reino Unido, etc., el nivel de protagonismo de las Presidencias (y del presidente o primer ministro) se eleve. No puede negarse, que a pesar de las limitaciones de las presidencias rotatorias, y más aún con el nuevo entramado institucional, estas siguen teniendo una cierta capacidad de impulsar iniciativas y de forjar consensos, muy vinculado a factores intangibles como el carácter o la experiencia de las personas que conforman el gobierno que en ese momento ejerce la presidencia semestral.¹

En el caso concreto de la Presidencia española, el papel de representación internacional está resultando más intenso que lo que cabe esperar para las próximas Presidencias rotatorias, por el carácter de transición y el paulatino y comedido rodaje de la Alta Representante en estos temas, quien ha preferido centrarse en la organización del Servicio de Acción Exterior que asumir las funciones de liderazgo que le corresponderían

¹ Para un análisis más detallado de estas cuestiones consultar “La Presidencia española de 2010 como primera experiencia post-Lisboa”, Sorroza y Molina, en *Presidencia Española 2010. Retos en una nueva Unión Europea*, Real Instituto Elcano, CEU, Fundación Alternativas, abril, 2010.

en las cumbres internacionales o incluso ante crisis sobrevenidas, como las surgidas tras los terremotos de Haití o Chile.

Dado su histórico compromiso con el proyecto europeo, España ha manifestado su preferencia por un Alto Representante fuerte que trabaje activamente por una eficiente y coherente política exterior europea. Igualmente importante es la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), elemento fundamental que debe marcar el inicio de una nueva etapa en la imagen exterior de la UE. España ha abogado por un Servicio fuerte con una importante representación de diplomáticos nacionales. Pese a este interés objetivo, hay que señalar que las limitaciones derivadas del tamaño de nuestro servicio exterior, inferior a la importancia internacional del país, reducirán estas ambiciones. La pauta aprobada por el Consejo Europeo establece en un tercio del total de miembros del SEAE que integrarán el nuevo Servicio, procedentes de los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Tal y como acordó el Consejo Europeo de octubre de 2009,² la puesta en funcionamiento del Servicio de Acción Exterior se realizará en varias fases y la primera se prolongará desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hasta la adopción por el Consejo de la decisión sobre organización de dicho Servicio. En paralelo a los trabajos de preparación que se desarrollan, deben realizarse las adaptaciones en las normas existentes, principalmente las relativas a personal y regulación financiera, con vistas a su adopción al mismo tiempo que la decisión del Consejo sobre organización y funcionamiento del SEAE. Tras el acuerdo político alcanzado por el Consejo de Asuntos Exteriores el 26 de abril, la aprobación queda pendiente de la negociación con el Parlamento Europeo. Esta institución ha reaccionado de forma crítica a la propuesta presentada por la Alta Representante del 25 de marzo, principalmente por la indefinición presupuestaria y en la toma de decisiones; esta reacción hace augurar un posible retraso de la aprobación de la decisión sobre el SEAE por el Consejo más allá del final de la Presidencia española.

Con respecto al papel del Presidente del Consejo Europeo, España, probablemente por una postura institucional de principios más que por intereses propios, ha apoyado una Presidencia fuerte. A pesar de que aún es pronto para hacer un análisis sobre el trabajo de Van Rompuy, la manera en la que está desempeñando su función y la forma de enfocar su relación con el Presidente de la Comisión y con el Alto Representante, algunos indicios tienden a demostrar que no estamos frente a un presidente que pretenda tener un excesivo protagonismo, ni siquiera que tenga una línea de trabajo previamente definida.

En este contexto, se puede decir que el presidente Zapatero ha optado por mantener un discreto segundo plano en lo que a representación exterior se refiere, y ha defendido (8/1/2010) que ante una posible crisis la instancia responsable es el Presidente estable del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy. En su discurso ante el Parlamento Europeo, el presidente Zapatero destacaba las credenciales europeístas de España, y la lealtad de nuestro país con el proyecto europeo que permitió la transformación y el progreso de nuestro país en los últimos 20 años. Por todo ello, la Presidencia española se ha volcado, con todos los instrumentos y recursos necesarios, para que las nuevas instituciones incorporadas por el Tratado de Lisboa asumieran cuando antes sus funciones y el liderazgo que están llamadas a ejercer. En ese sentido se ha pretendido que España

² *Presidency Report to the European Council on the European External Action Service*, 14930/09, 23/XI/2009; *Proposal for a Council Decision Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service*, 25/III/2010.

allane el camino para que las futuras Presidencias rotatorias asuman esa pérdida de liderazgo y, sobre todo, visibilidad internacional, europea y nacional.

Debido a ello, España ha mantenido una postura formal muy correcta en cuanto a que deben ser Van Rompuy y Ashton quienes ejerzan ese liderazgo en temas de política exterior. Sin embargo, en aquellos temas en los que hay un marcado interés nacional como pueden ser el Mediterráneo o Latinoamérica, la diplomacia española está desempeñando un papel inestimable en la negociación y en los trabajos preparatorios de los distintos encuentros de alto nivel y las cumbres correspondientes, esperando obtener una gran visibilidad tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. Aquí se entremezclan las prioridades de la Presidencia con los intereses nacionales que aunque mediatizados por el filtro europeo siguen estando presentes en unas áreas geográficas particularmente sensibles y relevantes para España.

Aunque es pronto para hacer una evaluación de cómo se está llevando a cabo este proceso de transición y adaptación entre las instituciones europeas, pocas dudas caben de que la reconfiguración de funciones entre las nuevas y reforzadas figuras puestas en marcha con el Tratado de Lisboa y la Presidencia rotatoria no está resultando demasiado sencilla, ya que incluso la organización interna dentro de las instituciones europeas está en pleno proceso de negociación.

Una agenda de trabajo “compleja”

Junto al establecimiento de prioridades de la Presidencia tanto en el ámbito exterior como en el resto, es de destacar el intento de coordinación, coherencia y continuidad en la acción política que supone la instauración del “trío presidencial” que, en el caso de España, se compone además de Bélgica y Hungría. Esto añade un elemento más a tener en cuenta en la configuración de prioridades de cada una de las Presidencias semestrales ya que el horizonte de trabajo se extiende de seis a 18 meses.

En materia de prioridades, esta Presidencia será probablemente la última de su especie, ya que como se ha descrito anteriormente, las próximas deberán limitarse a las propias de las competencias restantes, es decir, sin los temas de política exterior, ya que tal como se mencionó anteriormente la función de representación exterior no se encuentra en manos de las Presidencias semestrales sino repartidas entre la Alta Representante y las de más alto nivel en la esfera de actuación del Presidente del Consejo, Van Rompuy. Esto se pudo observar en la Conferencia UE-Marruecos, en la que el papel central fue desempeñado por él, aunque toda la “cocina” de la cumbre fuera un trabajo de la diplomacia española.

Sin embargo, esto no significa que no existan áreas de superposición, ya que la Presidencia semestral sigue siendo responsable del resto de formaciones del Consejo, entre las cuales hay más de un ámbito con repercusión en la acción exterior europea, sobre todo en las formaciones de Justicia e Interior, Economía, etc., y que además sigue colaborando con la Alta Representante para desarrollar el programa en esta materia. Por ello, está por ver de qué manera establecer los necesarios canales de coordinación para que la voz de la UE no se vea afectada por la ya repetida cacofonía de responsables en esta materia.

Resultados discretos frente a inconvenientes inesperados: EEUU y la UE

En relación a los ámbitos de interés en política exterior marcados por España, durante este primer trimestre de su Presidencia, algunos acontecimientos están ensombreciendo y afectando negativamente la visibilidad de la Presidencia en los temas de política exterior.

El relanzamiento de las relaciones entre la UE y EEUU con una agenda trasatlántica renovada que venía siendo impulsada sucesivamente desde la Presidencia francesa debería haber tenido su plasmación en la cumbre de Madrid de marzo de 2010 con la ansiada participación del presidente Obama en la misma. Que la capital española fuera la elegida para escenificar esta nueva etapa de las relaciones entre ambas orillas del Atlántico era uno de los objetivos del gobierno español cuando se comenzó a planificar la Presidencia hace ya más de dos años, ya que la presencia del carismático líder norteamericano sería el colofón ideal para representar la normalización de la relación entre España y EEUU. Las razones aducidas por la Administración Obama para no asistir a la cita fueron diversas: desde la necesidad de concentrarse en temas de política interna (crisis económica, reforma sanitaria, etc.), la falta de claridad por parte de la UE en aclarar el quién (ante la reciente entrada en vigor de Lisboa, la Administración norteamericana tenía dudas sobre quién presidía la cumbre, si el presidente estable del Consejo o la Presidencia rotatoria) y el contenido, con una agenda de trabajo con pocos avances sustanciales, ya que desde Washington se reclamaba la incorporación de compromisos y acuerdos concretos y evitar conclusiones retóricas de escasa concreción práctica.

Más allá de las causas coyunturales que provocaron la cancelación de la cumbre que se viene organizando ininterrumpidamente desde 1991, la UE está sufriendo las consecuencias de su incapacidad de articular una política exterior contundente y coherente en temas globales y, por ende, está perdiendo relevancia internacional; así se ha puesto de relieve en la cumbre de seguridad nuclear celebrada en Washington en abril, donde EEUU ha asumido completamente el liderazgo y se ha aproximado a Rusia y a China, así como a potencias regionales. Este argumento está presente en numerosas declaraciones y análisis de figuras políticas de primer orden como el anterior Alto Representante Javier Solana quien advertía que si Europa no ocupa el papel y las responsabilidades que le corresponden, ese espacio podría ser ocupado por otras potencias que están emergiendo como tales. A pesar de todo, también se cree que Europa no es fácilmente reemplazable por países como China, Rusia o la India, con más que dudosas credenciales democráticas y de compromiso en la solución de los desafíos mundiales. No obstante, el plantón de Obama parece confirmar esa percepción europea según la cual en la política exterior de EEUU la UE ocupa un lugar poco relevante y reemplazable con reuniones de otra índole de carácter más técnico, menos ambicioso y de menor relevancia política. Esta idea se refuerza con las recientes declaraciones de Ashton sobre el poco sentido que tiene convocar la cumbre de forma automática. De igual manera, funcionarios del Departamento de Estado afirman que las relaciones con Europa son lo suficientemente importantes como para que la UE no tenga que “atraer” artificialmente a EEUU a este tipo de reuniones. Más allá del balance positivo de la Declaración de Toledo (21/1/2010), muy bien valorada pues sienta las bases para mejorar la cooperación en materia de seguridad área y lucha contra el terrorismo y viene a confirmar que las relaciones entre la UE y EEUU siguen avanzando más allá de las reuniones de alto nivel, la Presidencia española ha visto como uno de los momentos

clave de su semestre, el que más repercusión y visibilidad le hubiera otorgado, se ha desvanecido.

Por otro tipo de razones, en este caso por fenómenos naturales que han paralizado el espacio aéreo, la cumbre UE-OTAN, que debiera haberse celebrado el 10 de abril, ha debido ser pospuesta.

Tal y como es habitual, la agenda internacional es muy poco previsible y durante el semestre español se está confirmando la regla y afectando negativamente algunas de las prioridades sustanciales establecidas. Como se planteó en el programa semestral, el fortalecimiento de las relaciones exteriores de la UE con los países del Mediterráneo y con América Latina es prioritario, y además son dos áreas de coincidencia de los intereses de la Unión con los intereses nacionales contemplados por la política exterior española.

El desafío del Mediterráneo

Tradicionalmente, durante las Presidencias españolas, la ribera sur del Mediterráneo ha sido objeto de especial atención y España ha buscado ejercer un papel mediador e impulsor de la acción europea. Sin embargo, en esta ocasión se prevén grandes dificultades para relanzar un proyecto, en este caso la Unión por el Mediterráneo, que sigue arrastrando los problemas y debilidades del Proceso de Barcelona, además de la falta de compromiso y de apropiación del proceso por parte de sus protagonistas.

A esto debe sumarse la nueva escalada de violencia del conflicto israelí-palestino, que además de frenar y obstaculizar la cooperación con la región, amenaza con torpedear cualquier intento por avanzar en una solución pacífica de este conflicto. Queda por ver a dónde lleva el relativo *impasse* en las relaciones entre EEUU e Israel, y en dónde se sitúa la UE en este escenario geopolítico fundamental para la seguridad europea.

Sin embargo, a pesar de esta situación poco receptiva a grandes acuerdos y avances en el área del Mediterráneo, se logró finalmente, no sin sobresaltos y sin críticas, la designación del secretario general de la Unión por el Mediterráneo, el jordano Ahmed Jalaf Masade, y la aprobación de los estatutos de la Secretaría, que tendrá sede en Barcelona. Asimismo, la Comisión Europea se ha comprometido a financiar parte de la estructura de la Secretaría, lo cual ha de marcar un nivel de implicación importante de la institución comunitaria.

A pesar del denodado empeño de la diplomacia española, el contexto regional no parece el más propicio para dotar de impulso a este esfuerzo y para que los planes concretos (como el Plan solar o el de Pymes) finalmente se pongan en marcha. En este sentido, no parece ser un muy buen augurio el fracaso de la Cumbre Euro Mediterránea del Agua, importante proyecto de la Unión por el Mediterráneo. Pese a los esfuerzos diplomáticos tanto españoles como de otros socios europeos como Francia, las delegaciones árabes e israelíes no lograron superar la diferencia semántica entre “territorios ocupados” y “territorios bajo ocupación”. Es una importante llamada de atención sobre las dificultades que atraviesa cualquier tipo de iniciativa en la región. Ello suscita la preocupación y numerosos interrogantes sobre el normal desenvolvimiento de la cumbre de la Unión por el Mediterráneo convocada para junio de 2010, como uno de los acontecimientos más lucidos de la Presidencia española. Por ello, se pretende una concurrencia destacada de primeros ministros y presidentes de ambos lados del Mediterráneo, termómetro para medir si estamos o no frente a una nueva etapa de las relaciones euro-mediterráneas. No

obstante, esperemos que el éxito de la cita pueda evaluarse más allá del número de asistentes a la misma, y que la cumbre sirva para impulsar y concretar iniciativas y compromisos que se consideran fundamentales para los intereses europeos, mediterráneos y españoles. Concretamente, se espera poder introducir una Carta Euro-mediterránea de Energía y también se está trabajando en un proyecto sobre Seguridad Alimentaria y otro sobre Educación. Está por ver, a que nivel de compromiso se puede llegar, ya que la posible incorporación del tema de Oriente Medio en la agenda, aunque refuerza el interés en la cumbre, también la hace más vulnerable al contexto.

La cumbre UE-Marruecos era una cita relevante para la Presidencia española, ya que hay un claro interés nacional en que las relaciones entre Marruecos y Europa se afiancen y se doten de mayor contenido. Algunos acontecimientos recientes, de gran repercusión mediática como el caso Haidar y la posición adoptada por Marruecos, desafiando a los socios europeos, ya que se reconoce un actor fundamental en temas tan sensibles para la UE como la lucha contra la inmigración ilegal, el terrorismo internacional, etc., no facilitan las relaciones europeas con este país líder en el Magreb. No obstante, se puede considerar que la Cumbre UE-Marruecos se saldó con un balance positivo, aunque no parece que se eligieran los temas de más peso o de mayor relevancia en las relaciones bilaterales y, pese a no haber logrado cerrar el acuerdo de readmisión, sí parece que hay terreno para seguir avanzando en las negociaciones. Entre los logros más concretos de la cumbre se debe destacar la creación de una Comisión Parlamentaria Mixta UE-Marruecos, el acuerdo sobre los principios generales que permitirán que Marruecos participe en los programas europeos y la adopción de un Programa Indicativo Nacional 2011-2013, que implica un aumento del apoyo financiero de los proyectos desarrollados en Marruecos. Se espera que en la Presidencia belga se logre cerrar el acuerdo que permita liberalizar el comercio de servicios y el derecho de establecimiento con el país maghrebí.

UE-América Latina

La segunda prioridad geográfica recogida en el programa semestral español es América Latina y el Caribe, área fundamental para los intereses españoles en el exterior. La serie de cumbres previstas para mayo, tanto con países (México y Chile) como con estructuras de integración subregional como MERCOSUR, la Comunidad Andina, SICA y CARIFORUM, se espera que impulse un salto cualitativo en las relaciones con una región que está adquiriendo una gran relevancia internacional pese a su escaso peso real en la política exterior de la Unión. No obstante, y a pesar de lo primordial de las próximas citas, el interés mediático y también político se ha centrado en la situación del régimen castrista y la posición de la UE con respecto a Cuba. La capacidad española de moldear la posición europea con respecto a América Latina y, en especial, Cuba parece cada vez menor, ya que otros socios europeos e instituciones comunitarias (léase el Parlamento Europeo) no están dispuestos a seguir los postulados españoles en esta materia.

A pesar de que el presidente del Gobierno afirmó al inicio del semestre que “la política de la UE hacia Cuba carece de prioridad durante nuestra Presidencia” y que el tema de Cuba no implicará ninguna controversia durante los próximos meses, la realidad se ha empeñado en desmentirle. Contrariamente a los intentos del ministro de Exteriores español de promover un cambio de la política de la UE hacia Cuba aprovechando la Presidencia rotatoria, no parece que haya posibilidad de suprimir o modificar la Posición Común de 1996. Esto es más que contrastable en la casi unanimidad del Parlamento

Europeo en la aprobación el 11 de marzo de la resolución³ por la que se condena la muerte “evitable y cruel” de Zapata, rechazando “la ausencia de todo gesto significativo” de La Habana con respecto a la liberación de presos políticos. Aunque es cierto que la política de confrontación sostenida en las últimas décadas no se ha traducido en un claro debilitamiento de la dictadura cubana, tampoco el diálogo sin condiciones parece ser el mejor camino a seguir. Ante este contexto, no ha sorprendido que se pospusiera la reunión anual del Dialogo Político UE-Cuba a nivel ministerial previsto para principios de abril en Madrid.

Otro acontecimiento que ha acaparado la atención mediática y política nacional con respecto a las relaciones con Latinoamérica y que puede influir negativamente en el desarrollo de las próximas cumbres UE-ALC, es el de la controversia surgida con el gobierno venezolano a raíz de los indicios expuestos por la justicia española de la presunta cooperación del gobierno de Hugo Chávez con la organización terrorista ETA y las FARC. La polémica surgida sobre la solicitud de información y colaboración al gobierno bolivariano, sumado a las siempre llamativas declaraciones del presidente Chávez pusieron en una incómoda posición a la Presidencia española, ante la posibilidad de que el líder venezolano utilizara su peso en la región para obstaculizar el desarrollo de las próximas reuniones euro-latinoamericanas, junto a sus serias advertencias sobre las consecuencias negativas que tendría un enfriamiento de las relaciones hispano-venezolanas para las inversiones españolas en el país latinoamericano. A este difícil contexto, deben sumarse las dificultades alrededor de la Cumbre UE-AL, ya que varios países latinoamericanos, entre ellos Brasil, Venezuela, Ecuador, etc, han advertido que si el recientemente electo presidente de Honduras, Porfirio Lobo, asiste ellos no acudirán. Por el momento, parece que el conflicto se ha solucionado, ya que el Presidente Lobo ha optado por no asistir a la Cumbre UE-AL, aunque si participará en la de Centroamérica y por el momento será recibido por el Rey y por el Presidente Zapatero. Se espera que este tipo de incidentes no afecten negativamente a los resultados concretos que se esperan obtener de las múltiples cumbres que tendrán lugar en Madrid a mediados de mayo, como la firma de los Tratados de Asociación que la UE ha negociado con Colombia y Perú, y también con los países centroamericanos, y la posibilidad de que se relancen las negociaciones Mercosur-UE.

Política de desarrollo y ampliación

El hecho de que la ayuda al desarrollo figure sobre la mesa del Consejo como prioridad, constituye probablemente la más genuina aportación española a la política exterior europea durante este semestre, pues se trata asimismo de una de las grandes líneas de actuación de la política exterior nacional. El trío presidencial se ha pronunciado por la promoción de una ayuda más eficaz, en línea con lo acordado por la Agenda de Acción de Accra y de cara al Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda a celebrar en Seúl en 2011. Aunque la coordinación con la Comisión en este terreno ha de ser también esencial, cualquier incremento de la ayuda al desarrollo por parte de la UE se enfrentará a la oposición segura de algunos Estados miembros en una época de recesión económica e importantes problemas financieros internos. Por otra parte, dicha política no debiera avanzar en términos meramente cuantitativos sin un claro replanteamiento de sus objetivos estratégicos y una visión global del impacto sobre el resto de políticas comunitarias evitando contradicciones entre ellas. La nueva Alta Representante ha de tener un papel crucial en esta coordinación como gestora de la política exterior y, al

³ 509 votos a favor, 30 en contra y 14 abstenciones.

mismo tiempo, vicepresidenta de la Comisión. No debe olvidarse que, de entrada, los servicios de la Comisión competentes en materia de cooperación al desarrollo no se integrarán en el Servicio de Acción Exterior aunque la Alta Representante pueda/deba coordinarse estrechamente tanto con el comisario encargado de asuntos de desarrollo (Andris Piebalgs) como con la encargada de cooperación internacional, ayuda humanitaria y respuesta a las crisis (Kristalina Georgieva).

La ampliación figura al final del programa de la Presidencia española y aunque se trata de una política transversal e impuesta por la lógica comunitaria, España ha mantenido una postura de claro apoyo a las sucesivas ampliaciones. Avanzar en la adhesión de Croacia es posible en el primer semestre de 2010 tras encontrar una solución al problema de la frontera con Eslovenia, por lo cual es muy positivo que se hayan abierto dos nuevos capítulos con este país.

Las negociaciones con Turquía son promovidas por España en consonancia con uno de los puntos clave de la política exterior nacional. Un importante obstáculo en esta negociación es la postura de Chipre y el problema político que supone la ocupación de la parte norte de la isla por Turquía. Las recientes elecciones en la parte turca de la isla, con la victoria del candidato más nacionalista, convierten en objetivo de la máxima prioridad el apoyo al proceso de negociación que actualmente se está llevando a cabo, teniendo en cuenta que la UE necesita una rápida resolución de este conflicto que lastra y dificulta la gestión de otras cuestiones y ámbitos de actuación, por no decir la proyección negativa en su imagen y prestigio en el exterior.

El actual gobierno de Turquía tiene depositadas grandes esperanzas en el impulso que la Presidencia española de al proceso de adhesión turco. En la reciente reunión de Alto Nivel entre España y Turquía (22/II/2010) se ha hablado de la posibilidad de abrir nuevos capítulos (cuatro), lo cual sería un importante avance si se tiene en cuenta el estancamiento en el que se encuentran las negociaciones; no obstante, parece difícil que este objetivo pueda llegar a cumplirse, ya que la complejidad técnica del proceso hace preveer que se necesitará más tiempo para ello. No obstante, si es factible que estos capítulos se abran durante el actual Trío presidencial. La propuesta de reforma constitucional recientemente presentada (29/III/2010) responde claramente, según el primer ministro Erdogan, a las exigencias europeas de reforma del sistema judicial, apostando claramente por una deriva europea y democrática de Turquía.

La adhesión de Macedonia, por su parte, tiene el obstáculo planteado por Grecia acerca de su denominación. Habrá que contar finalmente con la reciente posibilidad de integración rápida de Islandia, país gravemente afectado por la crisis económica pero que ya ha obtenido un dictamen favorable de su candidatura. No obstante, el resultado negativo del referéndum (6/III/2010), en el que un 93% de la población rechaza una polémica ley para devolver a Reino Unido y Holanda las millonarias deudas derivadas de la quiebra del banco Icesave (filial del Landsbanki), que afectó a los depósitos de unos 300.000 ahorradores de estos países en el año 2008. Un acuerdo en esta materia sería un gran impulso para la candidatura de este país

Asimismo, España está prestando especial atención a los Balcanes occidentales, que además de prioridad propia es una prioridad del trío de Presidencias y que reviste particular importancia para Hungría y los países centro-europeos. En este sentido, el Ministerio de Asuntos Exteriores de España ha anunciado recientemente que representantes kosovares y serbios acudirán a la conferencia ministerial promovida por la presidencia española de la UE en Sarajevo a principios de junio para apoyar la estabilidad de los Balcanes Occidentales.

Conclusiones: Aunque es pronto para realizar un balance completo de la Presidencia española del Consejo de la UE, los resultados están siendo limitados por la incertidumbre institucional y la desfavorable situación que la misma ha generado sobre la proyección e imagen exterior de la UE.

La percepción *a priori* es que la puesta en marcha de este nuevo andamiaje institucional y administrativo comunitario está jugando en contra de medidas y proyectos concretos impulsados por España (el retraso de la Comisión ha ralentizado muchas iniciativas para este semestre) y que está consumiendo una gran cantidad de esfuerzos y recursos. No obstante, tampoco se puede obviar el hecho de que las decisiones adoptadas, por ejemplo sobre el SEAE, son de gran envergadura y trascienden los intereses de cualquier Presidencia rotatoria, ya que pueden incidir directa y positivamente en la configuración de una política exterior europea que realmente merezca ese nombre.

Como ocurre siempre que se indican las líneas de actuación de una Presidencia del Consejo de la UE, se obtiene la ambivalente sensación de continuidad y apuesta por intereses nacionales que no siempre siguen esa línea de una política exterior europea armoniosa y coherente. Otra de las impresiones que se obtiene es que el número de acciones o campos de interés es desmesurado, excesivo para un breve período de seis meses, lo que, a su vez, genera unas expectativas difíciles de satisfacer y la consiguiente frustración acerca de los logros de la UE.

Pero esta falta de correlación entre expectativas y resultados es debida, no a la falta de éstos sino al idealismo de unas prioridades dictadas en clave interna o para mostrar un prestigio internacional frente a los demás socios comunitarios, sin contar con los recursos materiales que tan amplísima agenda exigiría. Por otra parte, las prioridades indican líneas de actuación pero no necesariamente resultados tangibles.

Los propios protagonistas seguidos por los medios de comunicación tienden a dar una enorme importancia a acontecimientos que no pasan muchas veces de ser mediáticos, como las cumbres bilaterales y multilaterales, o a resaltar en cifras el número de reuniones, encuentros de líderes políticos, etc. Los resultados tangibles de estos acontecimientos no suelen ser espectaculares y, en todo caso, son el fruto de un trabajo anterior invisible para el gran público.

Cuando las prioridades no son genuinamente de la Presidencia rotatoria sino fruto de la dinámica de la UE, pueden aparecer contradicciones entre éstas y el interés concreto del país, los recursos puestos a disposición de su consecución y la acción política concreta emprendida en este sentido.

Finalmente, la realización de los objetivos de la Presidencia, y más cuando hablamos de política exterior europea donde las discrepancias entre Estados miembros pueden ser notables, no depende sólo del país que la ejerce sino de todos los demás, en particular de los grandes Estados de la Unión y del juego de poder entre ellos. La Presidencia debe moderar conflictos de intereses y buscar el consenso entre los Estados pero eso depende de su capacidad diplomática y de su peso real en el seno de la UE.

Natividad Fenández Sola

Profesora de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Profesora Jean Monnet, Universidad de Zaragoza

Alicia Sorroza Blanco

Investigadora, Real Instituto Elcano