

## ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB 2009

### CLAVES PARA INTERPRETAR LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN 2008

El año de las nuevas preguntas sin respuestas.  
La evolución de la integración europea en 2008

Piotr Maciej Kaczyński

# El año de las nuevas preguntas sin respuestas.

## La evolución de la integración europea en 2008

Piotr Maciej Kaczyński,  
investigador asociado del  
Centre for European Policy Studies (CEPS)

Durante el 2008, la evolución de la integración europea dio unos cuantos tumbos interesantes. El proceso, sin embargo, no aportó ninguna respuesta importante. Todo lo contrario: hay más preguntas ahora sobre la mesa europea que hace doce meses. Los tres temas principales que dominaron el debate se concentraron en torno al futuro y al destino de la reforma del Tratado; las presidencias de la Unión Europea dieron un nuevo giro durante la segunda mitad del año; y finalmente, la cuestión cada vez más aparente es la relativa al liderazgo europeo.

El Tratado de Lisboa tenía que entrar en vigor en enero del 2009. Pero dado que el proceso se está retrasando, una serie de importantes desarrollos del 2009 se ven de algún modo cuestionados. En junio del 2009 será elegido el nuevo Parlamento Europeo; el número final de representantes parlamentarios no se decidirá hasta que el nuevo tratado entre en vigor. Otra incógnita es la relativa a la Comisión Europea. Un nuevo Colegio de Comisionados debería tomar posesión de sus cargos después de las elecciones parlamentarias. Pero, sin el tratado, como mínimo el tamaño de la Comisión es una incógnita, y durante la presidencia francesa se debatió la posibilidad de formar una Comisión provisional entre noviembre del 2009 y la entrada en vigor del tratado. Hay también otras cuestiones relacionadas con este tema, como la de la nueva

distribución de poderes entre las instituciones, así como en el interior de cada una de ellas.

Las dos presidencias de la UE no podían seguramente ser más diferentes. La eslovana era la primera presidencia de este nuevo y pequeño país, que tuvo que esforzarse mucho para pasar este lance. Fue claramente una presidencia de perfil bajo. A continuación fue el turno de Francia, que fue todo lo contrario –ocupó el puesto uno de los estados miembros más grandes, más ricos y más influyentes. Fue la doceava vez que Francia se ponía a la cabeza de la UE. Fue el tiempo también para una presidencia de muy alto perfil. La nueva y definitiva pregunta respecto a estos dos ejemplos es cuál de ellos será el predominante en la UE de 27 estados miembros, especialmente a la luz del establecimiento de una futura Presidencia permanente del Consejo Europeo –¿se parecerá más el titular de este puesto al Sr. Janša o al Sr. Sarkozy?

La presidencia francesa también planteó de nuevo el debate sobre el liderazgo europeo. La necesidad de dicho liderazgo era muy clara en un momento de crisis múltiples y permanentes. Esta discusión no se limita puramente a quién se encargará de qué funciones, sino que tiene que ver también con una serie de preguntas aún sin respuesta acerca de cuál es, cuál debería ser y cuál será, con el nuevo tratado, el equilibrio interinstitucional en la UE. ¿Es la Unión Europea capaz de volver a una posición más fuerte y más dominante de la Comisión Europea? ¿Es inevitable el proceso de intergubernamentalización? ¿Cuáles serían sus consecuencias positivas y negativas?

Estas son algunas de las nuevas cuestiones que se plantearon durante el año pasado.

### La reforma del Tratado

Tras muchos años de esfuerzos para la adopción de un nuevo Tratado Europeo, estaba previsto que en el transcurso del año 2008 asistiríamos a la finalización del proceso. El primero de enero de 2008, el Tratado de Lisboa –firmado tan sólo unas semanas antes– había sido ya ratificado en el Parlamento húngaro. Los húngaros se apresuraron a ser los primeros en adoptar el nuevo documento europeo y a hacerse con el reconocimiento por ser “los primeros”<sup>1</sup>. Fue un hecho sintomático para el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa en su totalidad: los líderes europeos decidieron ratificarlo lo más rápidamente posible para evitar cualquier posible problema. Con ello también consiguieron evitar el debate público. El plan era que el nuevo tratado entrase en vigor el 1 de enero de 2009. Este ambicioso objetivo era probablemente algo desmesurado, dado que la mayor parte de los tratados europeos recientes (también los de la ampliación) requirieron más de 12 meses para ser ratificados por todos los estados miembros, como se puede apreciar en la Tabla 1.

TABLA 1. LAPSO DE RATIFICACIÓN DE LOS TRATADOS EUROPEOS (1993-2009)

Tratado	Fecha de la firma	Entrada en vigor	Tiempo de ratificación	Número de ratificaciones
Tratado de Maastricht	7 feb 1992	1 nov 1993	21 meses	12
Tratado de Ámsterdam	2 oct 1997	1 mayo 1999	19 meses	15
Tratado de Niza	26 feb 2001	1 feb 2003	23 meses	15
Tratado de adhesión de 2003 <sup>2</sup>	16 abr 2003	1 mayo 2004	12,5 meses	25
Tratado de adhesión de 2005 <sup>3</sup>	25 abr 2005	1 enero 2007	20 meses	27
Tratado de Lisboa	13 dic 2007			27

Fuente: Comisión Europea [http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm)

Inicialmente, el proceso de ratificación continuó según el plan previsto. Uno tras otro, los países fueron ratificando el tratado sin problemas, sin demasiados debates y sin prestar mucha atención. En junio, Austria, Bulgaria, Dinamarca, Francia, Alemania, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia acabaron los trámites parlamentarios. La culminación de las votaciones tuvo lugar el 11 de junio en vísperas del referéndum irlandés, cuando Estonia, Finlandia y Grecia también dieron su conformidad al documento.

*“La presidencia francesa puso de manifiesto que la gestión de las crisis tenía que ser una de las preocupaciones centrales de cualquier presidencia”*

El asunto de la celebración de referéndums sobre el Tratado de Lisboa se ha planteado en varios países. Era evidente que el objetivo era evitar tantas votaciones populares como fuera posible. En uno de los casos –Irlanda– ello resultó imposible. La situación constitucional irlandesa hizo necesario organizar un referéndum. La decisión de organizar una consulta se tomó en primavera, y el referéndum tuvo lugar el 12 de junio de 2008. La campaña irlandesa estuvo dominada por la gran coalición del bando del “no”, que atacó al documento desde varios puntos de vista. La campaña a favor del tratado llegó tarde, cuando el debate público ya había sido formulado por el otro bando. El gobierno y todos los partidos políticos parlamentarios (excepto uno, el Sinn Féin) apoyaban el documento. Pero, al mismo tiempo, muchos políticos desconocían las disposiciones del tratado<sup>4</sup>. El bando pro-tratado también se vio perjudicado por el escándalo de corrupción en el que se vio implicado el primer ministro Bertie Ahern, que se vio forzado a dimitir a sólo un mes de la consulta. La campaña del “sí” se basaba en la premisa de que la nación confiaba en sus dirigentes y que en consecuencia daría su beneplácito al documento<sup>5</sup>.

Simultáneamente, el bando del “no” iba ganando impulso. La formación de una gran coalición que iba desde la extrema izquierda a los sindicatos, pasando por Libertas, un nuevo grupo de presión empresarial,

hacía previsible una clara victoria. El 12 de junio de 2008, los votantes irlandeses rechazaron el Tratado de Lisboa con un 53,4% de los votos en contra del documento y un 46,6% a favor del mismo. Lo que constituyó una sorpresa para el bando del “sí” fue que este resultado se produjo con una participación elevada, de un 53,1%<sup>6</sup>. Después de la consulta se publicó en Irlanda un completo informe explicando la votación (*Post...*, 2008). En general, la opinión pública no entendió de qué iba el tratado y decidió votar en contra de esa incógnita.

El referéndum irlandés cambió completamente la dinámica del proceso de ratificación en otros lugares de Europa. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el plazo previsto se vio amenazada. Cuando el 13 de junio se conocieron los resultados de la consulta irlandesa, Europa se vio confrontada con el peligro de la repetición de las divisiones que se habían producido el año 2005 después de que franceses y holandeses perdiesen los referéndums sobre el Tratado Constitucional. La mayor amenaza en junio no era que el Tratado de Lisboa no entrase en vigor. El riesgo más grave era que los países, individualmente, suspendieran temporalmente el proceso de ratificación, con lo que podían poner al documento en un limbo legal, sin unas perspectivas claras de qué hacer a continuación.

Esta consternación no duró demasiado. A diferencia de lo que había sucedido en 2005, en 2008 los gobiernos confirmaron uno por uno su voluntad de proseguir el proceso de ratificación a pesar del voto negativo irlandés. El mensaje más importante fue el que llegó de Londres, donde el primer ministro Gordon Brown respaldó con firmeza la continuación del proceso oponiéndose a las mociones para la celebración de un referéndum británico sobre la cuestión. Seis días después de la consulta irlandesa, la Cámara de los Lores aprobó el Tratado de Lisboa. Al día siguiente se produjo la aprobación real –la ratificación en el Reino Unido había concluido. El Consejo Europeo subsiguiente confirmó esta forma de proceder, a pesar de cierta oposición por parte de la República Checa (Council of the European Union, 2008).

Una vez superada la amenaza inmediata para el proceso, surgieron nuevos problemas. En la República Checa y en Alemania se presentaron impugnacio-

nes legales al Tratado de Lisboa, que fueron aceptadas para su consideración. En noviembre de 2008, el Tribunal Constitucional checo dio luz verde a la ratificación en aquel país<sup>7</sup>. A finales de diciembre el tribunal alemán todavía no se había pronunciado. En Polonia y en la República Checa surgieron dificultades políticas. En Polonia, el presidente Lech Kaczynski declaró que no pensaba completar el proceso de ratificación hasta que los irlandeses hubiesen reconsiderado su posición, porque estaba en contra de “acorrallar a los irlandeses”. En la República Checa, el proceso se vio considerablemente demorado porque las dos cámaras parlamentarias esperaron a votar hasta conocer la decisión del Tribunal. Solamente iniciaron el proceso de ratificación después de que el Tribunal hubiese emitido su veredicto. Aparte de estas dificultades jurídicas y parlamentarias, el presidente checo Václav Klaus también se oponía al documento<sup>8</sup>.

El Consejo Europeo de diciembre examinó por vez primera el tema de cómo abordar legalmente el potencial segundo referéndum irlandés. Entre las conclusiones de la reunión se encuentra un llamamiento a la “necesidad de dar garantías legales” a Irlanda en áreas como régimen tributario, seguridad y defensa, y también como el derecho a la vida, la educación y la familia (Council of the European Union, 2009). La naturaleza de dichas garantías legales no ha sido determinada y las decisiones finales a tomar al respecto se dejaron para el 2009.

Por consiguiente, el Tratado de Lisboa cuya entrada en vigor estaba prevista para antes de que terminase el año 2008, todavía no ha sido ratificado por cuatro países. Hasta que Irlanda, la República Checa, Polonia y Alemania depositen sus materiales en Roma, el documento no será legalmente vinculante. De todos modos, las perspectivas para el Tratado de Lisboa parecían más favorables en diciembre que seis meses antes. En primer lugar, la opinión pública en Irlanda parecía estar empezando a cambiar de opinión respecto al documento. En noviembre se había publicado el primer sondeo de opinión desde el referéndum, en el que una mayoría de encuestados confirmaba su intención de respaldar el documento<sup>9</sup>. En segundo lugar, en la República Checa se superó un primer obstáculo (el de la decisión del Tribunal). Simultáneamente, a finales de noviembre (después de unas elecciones parciales), el Senado checo se convirtió en una cámara más favorable al tratado por cuanto algunos de los senadores que se oponían al mismo perdieron sus escaños y en su lugar fueron elegidos varios candidatos que estaban de acuerdo con el mismo. Tanto el presidente checo como el polaco, independientemente de los motivos que tenían para oponerse a una ratificación fácil, parecían estar dispuestos a firmar los documentos de la ratificación si la segunda votación en Irlanda daba un resultado positivo. El año finalizó con un enfoque más cauteloso, el de que el tratado *podría* ser implementado y que había una posibilidad de que los irlandeses reconsiderasen su posición.

## La naturaleza cambiante de las presidencias de la UE

Las presidencias de la Unión Europea se van produciendo de forma rotatoria desde el año 1958. Cada seis meses, un nuevo estado miembro de la UE asume la tarea de presidir centenares de reuniones del Consejo, así como la de representar a la Unión en los asuntos externos. En enero de 2008, Eslovenia ocupó la presidencia número 101; y seis meses más tarde Francia cumplió su mandato como la 102ª cabeza rotatoria al frente de la UE. Para Eslovenia era la primera vez que asumía una responsabilidad de esta envergadura. Para Francia, era su doceavo mandato. La duración y la importancia de cada presidencia de la UE son sumamente breves. Medio año es un período demasiado corto para introducir innovaciones legislativas, pues la mayor parte de iniciativas legislativas europeas tardan años antes de ser adoptadas. En sólo seis meses, ninguna presidencia de la UE puede desarrollar un diálogo significativo con un tercer interlocutor –cada vez que los líderes americanos o rusos se reúnen con sus homólogos europeos, lo hacen con una persona diferente. El objetivo de la presidencia de la UE, sin embargo, no es desarrollar una agenda diferente o nuevos procesos solamente con el propósito de ejercer 180 días la presidencia. El sistema funciona de modo que cada país que ocupa la presidencia rotatoria se siente incentivado a tratar de aproximar el objetivo de la integración europea a su agenda nacional. Al mismo tiempo obliga a los líderes europeos a cooperar mucho más estrechamente con otras presidencias anteriores o posteriores para seguir impulsando procesos y diálogos.

Las presidencias de la UE también son breves desde el punto de vista político. Los preparativos de cada uno de los estados miembros a los que corresponde ocupar el mandato empiezan con meses (al menos 12), y a menudo con años de antelación. Pero el foco político sobre la presidencia termina o bien el 30 de junio o bien el 31 de diciembre de cada año. Retrospectivamente, de las 100 presidencias de la UE que hubo entre 1958 y 2007, fueron muy pocas, si es que hubo alguna, las que dejaron un legado que durase algo más que su mandato.

La función primordial de una presidencia de la UE es la de presidir cientos de grupos de trabajo y las reuniones del Consejo y del Consejo Europeo. La presidencia no tiene ninguna función ejecutiva; no puede tomar ninguna decisión legalmente vinculante por su cuenta. Por consiguiente, el país que ocupa la presidencia es solamente el *primus inter pares* entre otras naciones. Otra de sus funciones es la de representar a la UE ante terceras partes y ante los ciudadanos. Debido a estas limitaciones, existen numerosos ejemplos de objetivos ambiciosos de algunas presidencias que nunca llegaron a concretarse; los estados que ocupan esta –en realidad ingrata– posición no poseen

TABLA 2. PRESIDENCIAS DE LA UE 2007-2009

Número de presidencia de la UE	Nación titular de la presidencia	Número de veces que la nación ha ocupado la presidencia	Experiencia reciente
2007-nº 99	Alemania	12	1994, 1999
2007-nº 100	Portugal	3	1992, 2000
2008-nº 101	Eslovenia	1	-
2008-nº 102	Francia	12	1995, 2000
2009-nº 103	República Checa	1	-
2009-nº 104	Suecia	2	2001

ninguna baza en su mano, con la única excepción de conocer los procedimientos y de tener unas capacidades negociadoras.

Y sin embargo, muchos líderes europeos, cuando asumen la presidencia rotatoria, tratan de utilizarla como herramienta para conseguir diferentes objetivos, como la promoción de sus intereses políticos nacionales, o la socialización de la administración nacional con asuntos de la UE, o la promoción de temas propios de la UE a nivel doméstico, etc. El 2008 fue un año lleno de interesantes nuevos desarrollos en este sentido. Para

**“Con sus acciones sobre Georgia, la UE sorprendió a Rusia, que por primera vez veía en la UE una entidad política relevante en temas de alta seguridad”**

empezar, Eslovenia era el primer país de la “ampliación *big bang*” del 2004 en ocupar el cargo. Solamente tres años y medio después de su entrada en la UE, Eslovenia, un país de dos millones de habitantes, tuvo que hacer frente al que probablemente era el mayor desafío político y logístico de su existencia: encabezar durante seis

meses una entidad política de 500 millones de personas. En segundo lugar, Francia nos brindó un regreso espectacular a la política europea después de un período de cierta ambivalencia con posterioridad al referéndum del 2005. El estilo de Nicolas Sarkozy dio un nuevo aire a cómo podía utilizarse una presidencia de la UE para promover una agenda ambiciosa, hizo frente a una serie de imprevistos y se ganó el apoyo de sus compatriotas y el respeto internacional.

Durante la primera mitad del año, el logro principal de la presidencia eslovena fue que consiguió sobrevivir hasta el final del mandato sin ningún contratiempo importante. La autoevaluación de la actuación del país fue más bien alta (Kajnc, 2008), pero los esfuerzos realizados con la capacidad fueron bastante aparentes. Hubo incluso quien dijo que los eslovenos se las arreglaron gracias solamente al apoyo estructural que tuvieron de la Secretaría General del Consejo y de otros miembros de su presidencia tripartita (especialmente de Alemania). El período de seis meses del mandato estuvo marcado por dos acontecimientos: en

febrero, Kosovo declaró unilateralmente la independencia; en junio, los irlandeses rechazaron el Tratado de Lisboa. La declaración de independencia de Kosovo fue especialmente inoportuna para la presidencia. Los eslovenos eran, supuestamente, los que, en la UE, tenían más experiencia con los Balcanes Occidentales para abordar los problemas de la región. En términos políticos, esto significó que el caso de Kosovo iba a ser una verdadera prueba para Eslovenia —si conseguía mantener la unidad de la UE sobre el tema, podría hacer valer su peso en sus otros proyectos. Las divisiones políticas internas de la UE llevaron a un final político brusco del liderazgo esloveno. Institucionalmente, fueron ellos quienes presidieron las reuniones durante los meses restantes, pero en todos los demás puntos de la agenda de aquella primavera los que de verdad contaban no estaban en Liubliana. Cuando los irlandeses rechazaron el Tratado de Lisboa, por ejemplo, todas las miradas se centraron en las propuestas que pensaban hacer los nuevos líderes franceses, y no en los eslovenos, que todavía ocupaban la presidencia.

Durante la segunda mitad del año, la incontenible presidencia francesa tomó posesión del cargo con un programa descomunal, que consiguieron aprobar en gran parte. Los elementos más importantes de este programa fueron el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, así como un paquete de instrumentos legales sobre el cambio climático. Las excepciones más visibles en las que los franceses tuvieron que ceder durante su mandato fueron la armonización de la base tributaria corporativa y la cooperación en asuntos de defensa. Ambos temas fueron retirados a causa del voto irlandés, aunque el debate sobre la defensa deberá reiniciarse el 2009 después del regreso de Francia a las estructuras militares de la OTAN.

Sin embargo, no fue esta ambiciosa agenda lo que saltó a los titulares de la prensa europea durante el segundo semestre del 2008. La resolución de conflictos se convirtió en la marca de fábrica de la presidencia. La presidencia francesa puso de manifiesto, probablemente por primera vez en mucho tiempo, que la gestión de las crisis tenía que ser una de las preocupaciones centrales de cualquier presidencia. Fue una presidencia experimentada y propia de una gran nación que no eludió las grandes expectativas.

contrario, provocó ella misma muchas de estas expectativas. En julio de 2008, los franceses asumieron los trabajos del Consejo en una situación mundial dominada por unos precios agrícolas muy elevados, y algo parecido sucedía con los precios de los recursos energéticos. En algunos países de fuera de Europa, ello produjo disturbios, lo que, por consiguiente, suscitó algunas cuestiones acerca de la estabilidad en estos estados. Luego, en agosto, estalló el conflicto ruso-georgiano por Osetia del Sur, que eclipsó el problema de los precios mundiales. La suerte del Tratado de Lisboa también estuvo sobre la mesa después del primer voto irlandés. En otoño empezó la crisis de los mercados financieros, que fue seguida por la recesión económica. Otros problemas fueron, por ejemplo, el de las relaciones con China, caracterizado por las controversias sobre los Juegos Olímpicos en agosto, y la cancelación de la cumbre EEUU-China en diciembre debido a la reunión entre Nicolas Sarkozy y el Dalai Lama.

En la mayoría de estas situaciones, tanto el presidente francés como la diplomacia francesa hicieron gala de un profundo compromiso y dedicación. La tregua y el inicio en Ginebra el mes de octubre de las negociaciones sobre el estatus final de Osetia del Sur y de Abjazia —aunque a finales de año todavía no se había llegado a ningún resultado remarcable—, junto con la apertura de las negociaciones con la Federación Rusa de un nuevo acuerdo-marco tienen que considerarse como un paso adelante. Con sus acciones, la UE sorprendió a sus homólogos rusos, que probablemente por primera vez veían en la UE una entidad política relevante en temas de alta seguridad<sup>10</sup>. El debate Lisboa/Irlanda fue mucho más delicado de abordar y no pudo resolverse completamente durante el mandato francés. La crisis económica mostró lo evidente que era la falta de liderazgo europeo; sin embargo, las propuestas para un debate europeo sobre la situación vinieron principalmente de París (y de Londres).

El año 2008 se puso a prueba una nueva fórmula institucional. La primera de las presidencias tripartitas, que empezó en 2007, ha terminado. La cooperación alemana-portuguesa-eslovena se produjo de un modo bastante fluido y sin problemas. Durante los tres mandatos se abordaron de forma transversal y entrelazada una serie de temas (por ejemplo, el cambio climático o el Tratado de Lisboa). Al mismo tiempo, cada una de las presidencias manifestó un grado de especialización en determinadas áreas (por ejemplo, en asuntos exteriores los alemanes intentaron una nueva apertura a Asia Central, los portugueses promovieron las relaciones con África y en el interior de la cuenca mediterránea, y los eslovenos se centraron en los temas de los Balcanes Occidentales). De todos modos, los países no tenían ningún punto de referencia histórico, de modo que únicamente su experiencia puede utilizarse para hacer comparaciones con las siguientes presidencias tripartitas. El 2008 empezó sus trabajos el trío franco-checo-sueco. La cooperación dentro de este grupo fue muy limitada en la medida

en que los lemas de los dos primeros países eran casi completamente opuestos. Los franceses abogaban por “una Europa más protectora”, mientras que los checos promovían “una Europa sin barreras”.

### En busca de un liderazgo político en Europa

El año 2008 también fue importante en la medida en que el debate sobre el liderazgo europeo ha tomado un nuevo rumbo. Si en enero solamente unos pocos especialistas hubieran dicho que había un importante vacío de liderazgo en Europa, a finales de año esta afirmación se había convertido en una opinión generalizada. La combinación de diversas crisis con un liderazgo carismático y polémico como el de Nicolas Sarkozy durante el segundo semestre del año confrontó a la opinión pública con lo que significaba una dirección fuerte. Por todas estas razones, la pregunta más importante que se formuló el 31 de diciembre era la de si la presidencia checa que venía a continuación sería capaz de estar a la altura de los estándares establecidos por Sarkozy. Al fin y al cabo, los checos iban a asumir la presidencia por vez primera; y la República Checa es también una nación pequeña y relativamente más pobre. Ninguna de estas preguntas, sin embargo, se había planteado doce meses antes, cuando otra nación más nueva, mucho más pequeña y relativamente más pobre asumió el cargo. Para Eslovenia, la cuestión fundamental era la de su capacidad institucional para gestionar fácilmente los centenares de reuniones que tenía que presidir.

Hay dos tipos principales de liderazgo político en la Unión Europea. En primer lugar, en la Unión, sumamente institucionalizada, se ha dado una tendencia histórica a favor de un liderazgo formal (institucional) fuerte. En segundo lugar, está el liderazgo personal, que no es un resultado estrictamente necesario de la función, sino que deriva también de la personalidad, el carisma y las reacciones emocionales que suscita en la opinión pública un determinado líder político. En ambos casos, para convertirse en un verdadero líder, el actor (institución, político) necesita estimular un debate público, iniciar políticas y proponer visiones de futuro; y también conocer cómo implementar sus ideas. El carisma sin capacidad organizativa no es suficiente, y de hecho, equivale al populismo. A su vez, una simple serie de habilidades excelentes para gestionar políticas públicas podría describirse como una forma de burocracia tecnocrática —lo que es importante, pero una vez más insuficiente. Por consiguiente, las dos condiciones más arriba mencionadas son igualmente necesarias para poder hablar de liderazgo, sea cual sea la fórmula política en que se concrete<sup>11</sup>.

La clase política de la Unión Europea ha sido muy criticada por su falta de capacidad para generar nuevos líderes capaces de igualar a los líderes históricos de

la misma, como Schuman, Monnet, De Gaulle, Spaak, Kohl, Mitterrand, De Gasperi o Delors<sup>12</sup>. Durante muchos años el liderazgo institucional ha estado en la Comisión Europea, que es donde se han generado las nuevas ideas que han hecho avanzar el proceso de la integración.

El desplazamiento del centro institucional y político desde la Comisión hacia el Consejo Europeo empezó mucho antes del 2008. Sin embargo, no se manifestó de un modo completo hasta el año pasado, especialmente desde que estalló la crisis financiera en otoño que subsiguientemente produjo la recesión económica actual. La presidencia francesa de la UE con Nicolas Sarkozy también contribuyó a este proceso.

El año 2008 la Comisión Europea se dejó llevar por una cierta inercia. En primer lugar y principalmente, debido a que la expectativa del referéndum irlandés había eliminado de la agenda temas potencialmente polémicos como los relativos a la defensa y al régimen tributario. La inercia continuó también después del referéndum, a causa de su resultado. En ese contexto se produjo el estallido de la crisis financiera, y una vez más la Comisión fue percibida como generalmente inactiva, y sus iniciativas consideradas como “esca-

sas y tardías” (“Beyond..., 2008 y Lannoo, 2008); la imagen de la Presidencia, al contrario, salió más bien victoriosa después de haber negociado una tregua en el conflicto del Cáucaso. Además de mediar en la guerra entre la Federación Rusa y Georgia, el liderazgo francés también tomó otras iniciativas. En primavera se había lanzado la Unión por

**“A finales de año la crisis financiera forzó una cooperación más estrecha entre tres estados: Francia, Alemania y Reino Unido”**

el Mediterráneo. A finales de verano se propuso el Pacto sobre la Inmigración. Las reacciones “por parte de la UE” a una cadena de acontecimientos como la crisis en el precio de los alimentos, el referéndum irlandés, los precios del petróleo, etc., se produjeron con más frecuencia desde París que desde Bruselas. Nicolas Sarkozy asumió el rol de presidente autoproclamado de la UE, aunque su cargo oficial era el de presidente del Consejo Europeo. Este carismático líder no tuvo ningún reparo en abordar importantes problemas europeos y globales. Fue un iniciador de debates, propuso soluciones y cerró tratos en negociaciones tan difíciles como las de diciembre relativas al paquete de medidas sobre el cambio climático. Algunas de las ideas francesas fueron rechazadas (la de la gobernanza económica, por ejemplo), otras fueron considerablemente modificadas y adoptadas (por ejemplo el proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo); y otras fueron aplazadas (la cooperación en defensa) o eliminadas de la agenda (la cooperación en el sistema tributario). En algunas ocasiones la presidencia actuó de manera

polémica (por ejemplo, en la cancelación de la Cumbre UE-China en diciembre, en la celebración de la cumbre UE-Federación Rusa en Niza en noviembre, y en la mediación en la guerra del Cáucaso), pero nunca le faltó la voluntad política de liderar a la Unión. El único problema de la presidencia de Nicolas Sarkozy fue que duró demasiado poco –seis meses solamente.

La actuación de la presidencia francesa ha vuelto a poner en marcha el debate sobre el liderazgo europeo y sobre la mejor forma de organizarlo. Los dirigentes franceses inspiraron la idea de que con el Tratado de Lisboa en vigor sería más fácil para la UE actuar en situaciones como la de Georgia<sup>13</sup>. Esta idea ha sido cuestionada con el argumento de que, incluso con el Tratado de Lisboa, la decisión acerca de *quién* es el presidente permanente del Consejo Europeo la tomarían los líderes europeos, cuyo interés político personal propio es tener una persona débil antes que fuerte ocupando este puesto, lo que en la práctica significaría que nada habría cambiado.

Sin duda, el año 2008 no aportó ninguna respuesta definitiva a la pregunta acerca de *dónde* debería situarse el liderazgo político en la Unión Europea (en la Comisión o en el Consejo Europeo), o a la de *quién* debería de asumir este reto. La Comisión y el Parlamento Europeos entraron el 2008 en su último año de calendario completo, lo que significaba que iban a tener menos incentivos para llevar a cabo maniobras políticas de peso. Las perspectivas para el año entrante eran más bien desalentadoras: la Comisión no sabía cuándo iba a terminar su mandato ni cuántos comisionados tendría el nuevo Colegio; el Parlamento desconocía cuántos miembros tendría la nueva cámara a elegir en junio del 2009 (736 o 754) ni cuáles serían sus poderes; también es cada vez mayor la preocupación por el hecho de que el nuevo parlamento sea más euroescéptico que el parlamento saliente; el Consejo tenía que hacer frente a su desconocido destino en el momento en que la presidencia rotatoria iba a ser ocupada por la República Checa, un país dirigido por unos líderes cautelosos, si no euroescépticos, y cuyo gobierno tenía solamente un respaldo minoritario en el parlamento nacional.

Este debate sobre el liderazgo europeo, que recientemente ha adquirido nuevos ímpetus, proseguirá durante los próximos meses y años. Mientras, la cuestión del liderazgo político en la UE de 27 estados miembros permanece sin resolver, lo que causa una gran inquietud. Los mecanismos de toma de decisiones no oficiales demostraron ser insuficientes y la necesidad de nuevos mecanismos se hizo evidente. La idea francesa de un grupo coordinador más reducido formado por las seis naciones más grandes no llegó a aplicarse, aunque a finales de año la crisis financiera forzó una cooperación más estrecha entre tres estados: Francia, Alemania y el Reino Unido. Pero a finales de año, no habían conseguido todavía llegar a una postura consensuada acerca de cómo debía Europa enfocar la crisis (que entonces

era sólo financiera). Al mismo tiempo, se pusieron de manifiesto otros dos nuevos fenómenos. El primero fue que se produjo una inflación de reuniones en el Consejo Europeo, que no siempre resultaron productivas. Solamente durante la presidencia francesa hubo cuatro de estas reuniones (dos reuniones ordinarias, una extraordinaria y otra no oficial). Dado que estos encuentros no siempre tuvieron éxito, se puso de manifiesto el otro fenómeno: el de una muestra de unidad superficial que encubre las divisiones internas existentes en los temas concretos.

## Notas

1. El Parlamento húngaro ratificó el Tratado de Lisboa el 17 de diciembre de 2008. Tres días después, el presidente László Sólyom daba su conformidad.

2. Con el tratado de adhesión de 2003 entran en la UE el 1 de mayo de 2004 un total de diez países: República Checa, Chipre (parte grecochipriota), Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.

3. Con el tratado de adhesión de 2005 entran en la UE el 1 de enero de 2007: Rumania y Bulgaria.

4. Por ejemplo, el Comisionado irlandés Charlie McCreevy ha admitido no haberse leído de cabo a rabo el Tratado de Lisboa, y ha declarado que no creía que ninguna persona en su sano juicio lo hubiera hecho; véase RTE News del 23 de mayo de 2008, <http://www.rte.ie/news/2008/0523/eulibson.html>

5. Véase <http://www.yestolisbon.ie/> para el sitio web de la opción del “sí”.

6. Véase <http://www.dfa.ie/home/index.aspx?id=34239>

7. Véase <http://aktualne.centrum.cz/czechnews/clanek.phtml?id=623170>

8. Pueden encontrarse más datos sobre los casos alemán, checo y polaco en: Piotr Maciej Kaczynski, Sebastian Kurpas y Peadar ó Broin, “Ratification of the Lisbon Treaty: Problems not only in Ireland”, EPIN WP no 18, Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruselas (2008), [http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item\\_id=1716](http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1716)

9. Véase el artículo de *The Irish Times* del 17 de noviembre de 2008 “Voters may approve new Lisbon Treaty, poll reveals”. El 43% de los encuestados decían que votarían “sí” en un referéndum, frente

a un 39% que decía que votaría “no”. El respaldo al “sí” se ha incrementado en los últimos sondeos. Véase: <http://www.irishtimes.com/newspaper/frontpage/2008/11/17/1226700659487.html>.

10. Una anécdota emblemática es la de la historia del presidente Sarkozy llevando consigo una bandera de la UE en el avión que le llevaba a Moscú para las conversaciones de paz. Al parecer, durante una conferencia de prensa, cuando los rusos dijeron que no tenían ninguna bandera de la UE y propusieron poner la enseña francesa junto al lugar que ocupaba el Sr. Sarkozy, este contestó que él había traído una consigo, porque no había acudido a Moscú como presidente francés, sino como líder de Europa.

11. Sobre la cuestión del liderazgo político en Europa, véase, por ejemplo, Tallberg, Jonas, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge University Press 2006.

12. Hay muchos artículos críticos sobre el tema. Véase, por ejemplo: Goulard, Sylvie, “Can France reclaim intellectual leadership of the EU?”, en *Europe's World*, otoño 2008.

13. Por ejemplo, Margot Wällstrom escribió en su blog, el 2 de septiembre de 2008: “Me sentí alentada e impresionada por la decidida acción emprendida por la presidencia francesa, pero no pude evitar pensar que con un nuevo tratado habría sido más fácil dar una respuesta más coordinada, más rápida y con mayor autoridad. Un alto representante con un mandato tanto del Consejo como de la Comisión habría sido más fuerte y habría estado mejor equipado en una situación como la que hemos vivido este verano al lado mismo de casa”. Puede consultarse el texto completo en <http://blogs.ec.europa.eu/wallstrom/georgia-on-our-minds/>.

## Referencias bibliográficas

“Beyond banking [en línea]: what the financial crisis means for the EU” (2008). *Policy brief* (Centre for European Reform). October 2008. <[http://www.cer.org.uk/pdf/pb\\_fin\\_crisis\\_23oct08.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/pb_fin_crisis_23oct08.pdf)>. [Consulta: 19.03.09]

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2008). *Brussels European Council 19/20 June 2008* [en línea]; *presidency conclusions*. Brussels: Council of the European Union, 17 July 2008. 24 p. 11018/1/08 REV 1 CONCL 2. <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf)>. [Consulta: 19.03.09]



COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2009). *Brussels European Council 11 and 12 December 2008* [en línea]: *presidency conclusions*. Brussels: Council of the European Union, 13 February 2009. 22p. 17271/1/08 REV 1 CONCL 5. "I.3". <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf)>. [Consulta: 19.03.09]

KAJNC, Sabina (2008). "The Slovenian Presidency of the EU Council [en línea]: how the 16th Member State Performed" *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI). No 105, 2008. 9 p. <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/Content?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_in/Zonas\\_in/Europe/ARI105-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_in/Zonas_in/Europe/ARI105-2008)>. [Consulta: 19.03.09]

LANNOO, Karel (2008). "Concrete steps towards more integrated financial oversight [en línea]: the EU's policy response to the crisis". *CEPS Task Force report*. [December], 2008. 59 p. <[http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item\\_id=1762](http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1762)>. [Consulta: 19.03.09]

*Post Lisbon Treaty referendum research findings* [en línea]: September 2008. [Dublin]: Millward Brown IMS, 2008. [47] p. <<http://www.dfa.ie/uploads/documents/Publications/Post%20Lisbon%20Treaty%20Referendum%20Research%20Findings/final%20-%20post%20lisbon%20treaty%20referendum%20research%20findings.pdf>>. [Consulta: 19.03.09]