

MEMORANDO OPEX N° 83 / 2008

AUTOR/A: ALFONSO EGEA DE HARO (Coordinador de Área Europa de Opex) y ANA MAR FERNÁNDEZ PASARÍN (Centre d'Études Européennes de Sciences Po).

PARA: OPEX

ASUNTO: ¿QUÉ PRESIDENTE PARA LA UNIÓN EUROPEA?

www.falternativas.org

CONTEXTO

La ratificación del Tratado de Lisboa prevista para antes de las próximas elecciones al Parlamento Europeo en 2009 conllevará la introducción de una innovación institucional de primer orden en el sistema político europeo: la elección de una presidencia estable para el Consejo Europeo; elección que se intentará realizar bajo la próxima Presidencia francesa del Consejo de la Unión durante el segundo semestre del año 2008. Con la entrada en vigor de este nuevo mecanismo de designación de la máxima figura del edificio europeo, se pone fin al principio de rotación simétrica que, desde la Cumbre de París de 1974, vincula la Presidencia del Consejo Europeo a la Presidencia del Consejo de la Unión Europea (UE).

La creación de una presidencia estable para este órgano rector de la Unión Europea obedece a una doble necesidad funcional. Por una parte, se trata de reforzar la continuidad de los trabajos de la Unión Europea en el contexto de una Europa ampliada a veintisiete Estados miembros y, de otro lado, reforzar sustancialmente la proyección de la UE como actor cohesionado en la escena internacional. A tal fin, se extiende el mandato del futuro Presidente del Consejo Europeo de los seis meses actuales a un período de dos años y medio, renovable una sola vez. Su misión, contemplada en el artículo 9.B.6 del Tratado de Lisboa incluirá presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo; velar por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo; esforzarse por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo y, por último, asumir, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El enunciado de estas competencias coincide, en gran medida, con las cuatro funciones principales asignadas a la presidencia rotatoria del Consejo de la UE a ese nivel: una función administrativa (presidir, preparar y organizar los trabajos del Consejo Europeo); una función de representación (tanto *ad intra* como *ad extra*); una función de mediación y de conciliación (crear y organizar las condiciones del consenso y, en su defecto, buscar soluciones de compromiso); y finalmente, una función de iniciativa o de impulsión política tanto en el ámbito intergubernamental como supranacional de la Unión.

En teoría, el desempeño de estas funciones presupone neutralidad e imparcialidad. Sin embargo, el nuevo diseño de la Presidencia del Consejo Europeo modifica las coordenadas del debate sobre lo que se espera de una 'buena' presidencia. El Presidente del Consejo Europeo tiende a asociarse cada vez más en el imaginario colectivo con la idea de la 'Presidencia de Europa'. Además, este nuevo diseño abre un interrogante acerca de cómo esa nueva figura será percibida por los Estados miembros, de qué margen de maniobra dispondrá en el Consejo Europeo y de cómo conectará con la opinión pública europea. La pregunta que se plantea es también cómo engarzará esta nueva figura con las demás piezas – instituciones y órganos- del sistema europeo. Especial atención merecen, en este sentido, las relaciones y, en particular, la coordinación de la futura Presidencia del Consejo Europeo con la Presidencia de la Comisión Europea, el nuevo Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad (que ejercerá a la vez la función de vicepresidente de la Comisión) y la Presidencia del Consejo de la Unión que seguirá, parcialmente, aplicando el sistema de la rotación. Particularmente espinosa resulta la cuestión de la representación exterior de la Unión; una representación que, de acuerdo con el Tratado de Lisboa, ejercerán en el futuro tres figuras: la Presidencia del Consejo Europeo, el Alto Representante en materia de política exterior y de seguridad, y la Comisión Europea. La respuesta a esta pregunta dependerá en buena medida del perfil que adopte la nueva presidencia del Consejo Europeo en el ejercicio de las funciones atribuidas.

OPCIONES

La falta de concreción en la definición de las tareas del Presidente del Consejo Europeo genera distintos escenarios en función de cual el perfil predominante (liderazgo, mediación o gestión organizativa). Si bien no parece verosímil contemplar la configuración de escenarios excluyentes, sí resulta conveniente analizar las implicaciones que tiene cada uno de cara a la elección del Presidente y una ulterior especificación de sus funciones.

I) PRESIDENCIA COMO LIDERAZGO.

La idea de un Presidente del Consejo Europeo que asuma un papel de liderazgo político está contemplada en el primer apartado del artículo 9.B.6 del Tratado de Lisboa. Dotar al Presidente del Consejo Europeo de un perfil alto mediante la asignación de una misión explícita de impulsión política tanto a nivel interno como externo de la Unión presenta como ventaja fundamental la de dar mayor visibilidad y reforzar la imagen cohesionada de la política europea. En una Europa con 27 Estados y, previsiblemente, con más miembros en el futuro, este parámetro resulta especialmente relevante al efecto de evitar que, ampliación se convierta en sinónimo de dilución o de potenciación de mecanismos de cooperación reforzada que vendría a reforzar la idea de una Europa con varias velocidades. La Presidencia del Consejo Europeo tiene como función definir la agenda política global europea, marcar las orientaciones generales y encarnar la unidad de acción de la Unión Europea. El principal desafío consistirá en lograr el respaldo de los demás miembros del Consejo Europeo en el desempeño de esta tarea, mantener el principio de equilibrio institucional con las demás instituciones europeas, y, evitar, en particular, que los posibles solapamientos funcionales desemboquen en conflictos competenciales que frenen el proceso de integración europea.

La cuestión del potencial solapamiento de competencias adquiere especial relevancia cuando nos trasladamos al ámbito de la futura representación exterior de la Unión Europea. Una vez el nuevo Tratado entre en vigor, tres figuras ejercerán esta función: el Presidente del Consejo Europeo, el Alto Representante de la UE para la política exterior y de seguridad y la Comisión Europea.

El éxito de la Presidencia del Consejo Europeo como impulsor político dependerá, en buena medida, de las aptitudes personales del Presidente. Su envergadura política, dotes negociadoras, su capacidad para recabar apoyos en el seno del Consejo Europeo y coordinarse con las demás instituciones del sistema político europeo serán elementos claves para evitar que el liderazgo se convierta en un enfrentamiento con las demás instituciones y órganos de la Unión, incluida la Presidencia rotatoria del Consejo. En la construcción de este liderazgo, el futuro Presidente tendrá que lidiar con dos condiciones adversas inherentes a las modalidades del sistema de elección previsto en el Tratado. Por una parte, el futuro Presidente del Consejo Europeo no disfrutará de una legitimidad basada directamente en el apoyo popular, creándose, en este sentido, potencialmente, una distancia entre la ciudadanía europea y el máximo representante de la UE. Por otra, el hecho de que su elección pueda, en teoría, no contar con el apoyo unánime de los miembros del Consejo Europeo.

II) PRESIDENCIA COMO MEDIACIÓN.

La potencialización del carácter de mediación y conciliación de la Presidencia del Consejo Europeo tiene como principal ventaja minimizar los conflictos potenciales antes mencionados. La apuesta por un perfil mediador convertiría a la Presidencia en un ingeniero del compromiso, en una institución encargada de limar asperezas, reconciliar intereses dispares tanto a nivel intra-institucional como a nivel inter-institucional, forjar mayorías y crear las condiciones del consenso. Esta opción presenta la relativa desventaja de conferir una menor visibilidad a la figura del Presidente de cara a la opinión pública europea e internacional en general. Sin embargo, a nivel de funcionamiento interno, los beneficios de este modelo parecen evidentes. Permitiría reforzar la cooperación y comunicación dentro y entre las instituciones del sistema europeo, elevar el grado de entendimiento entre los actores del mismo, mejorar el grado de sinergia en el proceso de elaboración de las políticas europeas, facilitar la unidad de actuación y, en este sentido, seguir avanzando en el proceso de integración europea.

III) PRESIDENCIA COMO ORGANIZACIÓN.

Esta opción, recogida en el apartado b) del artículo 9.B.6 del Tratado de Lisboa, traslada el acento de los trabajos de la Presidencia del ámbito de la "high politics" del Consejo Europeo al de los trabajos ordinarios y rutinarios propios de la gestión cotidiana de cualquier administración. De momento, las modalidades concretas de ejecución de esta función están todavía en vías de definición pero parece verosímil pensar que el desempeño de esta responsabilidad implicará un elevado grado de coordinación con la Secretaría General del Consejo, el Alto Representante, la Comisión y los equipos presidenciales formados por tres países encargados de la Presidencia del Consejo de la Unión desde enero de 2007. Respecto a estos últimos, el Presidente del Consejo Europeo tendría la ventaja del mayor horizonte temporal que confiere su mandato.

Sin embargo, es improbable que la Presidencia del Consejo Europeo se resuma a un simple cargo de gestión administrativa de los trabajos del máximo órgano de la estructura política europea. La intensidad de los debates generados desde el principio del debate sobre la reforma institucional de la UE en torno a esta figura hace augurar que ésta será algo más que una responsabilidad meramente administrativa.

Finalmente, es preciso hacer referencia al contexto en el que se producirá la elección del Presidente del Consejo Europeo. El sistema de elección por mayoría cualificada apuntaría a la necesidad de analizar las potenciales dimensiones de conflicto sobre las que se pueden construir la mayoría requerida. Son diversos los criterios que puede caracterizar el debate político europeo en función de las distintas áreas políticas (Estados grandes frente a pequeños, países contribuyentes netos al presupuesto europeo frente a los receptores netos, países proteccionistas frente a liberalizadores, entre otros). Si bien, en las cuestiones institucionales se ha tratado de mantener el equilibrio entre países grandes y pequeños, así como entre las principales fuerzas políticas (socialistas, cristianodemócratas y liberales). Además, cabría esperar que, dada la trascendencia de esta figura, la elección del Presidente se sustente en el consenso de todos los miembros del Consejo Europeo. Es aquí donde surge una conexión entre la elección del Presidente del Consejo Europeo con la de otras figuras institucionales prevista para 2009. Una manera para alcanzar este consenso sería un acuerdo de conjunto en la elección del Presidente del Consejo, Presidente de la Comisión y Alto Representante conforme a

una distribución que refleje el mencionado equilibrio entre países grandes/pequeños y entre las principales opciones ideológicas y a los que se podrían añadir otros criterios como la paridad de géneros.

RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA.

- Con la entrada en vigor de las nuevas reformas institucionales y la ampliación de la Unión a 27 Estados miembros, la figura del presidente estable de la UE cobra una relevancia especialmente importante. En primer lugar, una vez temporalmente solucionadas las dos grandes cuestiones que han centrado la atención de la política europea desde finales de los años noventa (la quinta ampliación y la reforma institucional) parece que se abre **una nueva etapa caracterizada por una discusión acerca de las políticas públicas**. La Europa que queremos para el futuro es la cuestión que se plantea ahora y las respuestas a esta pregunta apuntan hacia la relevancia de la política medioambiental y energética, a la denominada "economía basada en el conocimiento" y al crecimiento de la productividad, a los retos de la inmigración para las sociedades europeas o las amenazas para su seguridad. En principio, es a estos retos globales a los que tendrá que enfrentarse con prioridad la futura Presidencia del Consejo Europeo. Por ello, **el perfil del nuevo Presidente debería reflejar un decidido carácter europeísta** concretado en el compromiso de una integración no sólo económica sino también política y social. Un carácter europeísta que se haya demostrado no sólo mediante la defensa de un mercado común, sino también, por los esfuerzos de cooperación e integración en áreas como la justicia o la política monetaria.

- **La entidad de esta tarea no minimiza el papel de la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión**. El éxito de la próxima Presidencia española del primer semestre de 2010 dependerá, en buena medida de la capacidad de España para adaptarse a las nuevas reglas del juego institucional y político. Entre ellas, se incluyen una efectiva coordinación con los dos otros países que conformarán el equipo presidencial mediante la programación conjunta de las actividades del Consejo y una estrecha colaboración con la Secretaría General, el Alto Representante, la Comisión y la nueva Presidencia del Consejo Europeo.

- Probablemente, la elección de esta última figura estará condicionada por la designación de otros cargos trascendentes (Presidente de la Comisión, Presidente del Parlamento y Alto Representante) a fin de conseguir un consenso sobre el equilibrio geográfico e ideológico en la UE. Este contexto exige del gobierno español **una valoración de conjunto del nuevo sistema institucional para 2009**. Para ello, sería conveniente la búsqueda de un equilibrio en la elección de las distintas figuras que permita mantener la presencia de España en la dirección política europea y que actualmente se materializa en la figura del Alto Representante.

- El alcance de la posición institucional de la nueva Presidencia del Consejo Europeo dependerá en parte de la personalidad del futuro Presidente. En este sentido, y teniendo en cuenta la complejidad de definir las prioridades de una agenda política en las que encajen los intereses de 27 Estados y la complejidad del sistema institucional europeo caracterizado por la **existencia de varios puntos de solapamiento funcional**, sería recomendable que el futuro Presidente del Consejo Europeo integre importantes **dosis de mediación**. Mediación que será especialmente necesaria en las relaciones con el Presidente de la Comisión, con el Alto Representante y, en fin, con los gobiernos que ejerzan la presidencia rotatoria del Consejo.

- La apuesta por un perfil mediador para la Presidencia del Consejo Europeo puede ser considerada como la menos ambiciosa de todas las opciones. Sin embargo, es quizás la que mejor se ajusta a las demandas y necesidades del sistema y del proyecto europeo. Desde los orígenes de la construcción europea hasta la fecha, ésta siempre ha necesitado y se ha nutrido de liderazgo, mediación y organización. La capacidad de gestión y de organización se presupone. La capacidad para mediar y conciliar intereses dispares se construye día a día, asimilando las reglas formales e informales que conforman el juego político europeo. En caso de éxito, **esta labor de mediación puede ser el vértice a partir del cual la Presidencia del Consejo Europeo gane influencia política, es decir, liderazgo.**

Memorandos Opex publicados

- 1/2006. **Una estrategia española para la Bolivia de Evo Morales.** José Manuel García de la Cruz
- 2/2006. **Cómo gestionar la crisis nuclear de Irán.** Luciano Zaccara
- 3/2006. **Posición de España tras la victoria de Hamás en Palestina.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 4/2006. **Reforzar las relaciones con Japón.** Mario Esteban
- 5/2006. **Las relaciones euro-mediterráneas tras la Cumbre de Barcelona.** Jesús A. Núñez Villaverde
- 6/2006. **Las relaciones hispano-polacas tras las elecciones de 2005.** David Chico
- 7/2006. **Cómo incrementar la inversión china en España.** Ana María Goy Yamamoto
- 8/2006. **Diez años de Helms-Burton: recomendaciones para la UE y para España.** Joaquín Roy
- 9/2006. **Riesgos y oportunidades de las próximas elecciones presidenciales en Perú.** Ángeles Sánchez Díez
- 10/2006. **Kazajstán: una puerta abierta para España en Asia central.** Nicolás de Pedro
- 11/2006. **El tratado constitucional europeo tras un año de reflexión: desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE.** Anna Herranz y Laia Mestres
- 12/2006. **España ante las nuevas fronteras de Israel.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 13/2006. **La política exterior de López Obrador: escenarios para España.** Ciro Murayama Rendón
- 14/2006. **El conflicto del calzado con China: opciones para España.** Leila Fernández-Stembridge
- 15/2006. **¿Qué hacer con la frontera Marruecos-Argelia? De corredor migratorio a posible espacio de desarrollo.** Rafael Bustos
- 16/2006. **Más allá de la inmigración ilegal: España ante la conferencia euro-africana de Rabat.** Nicolás Pérez Sola
- 17/2006. **La regionalización del Nordeste Asiático: opciones para la UE.** Mario Esteban
- 18/2006. **La crisis de Líbano: ¿Qué puede hacer España?** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 19/2006. **Ámbitos de actuación política de España en Ecuador ante las próximas elecciones.** Ignacio Martínez Latorre
- 20/2006. **Propuestas de acción diplomática española tras la crisis de Líbano.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 21/2006. **El español en Brasil: posibilidades de expansión.** David Matesanz Gómez
- 22/2006. **¿Qué hacer con Egipto tras las elecciones de 2005?** Natalia Sancha
- 23/2006. **Cómo abordar la crisis nuclear de Corea del Norte.** Eunsook Yang
- 24/2006. **Cómo España y la Unión Europea pueden contribuir a la formación de un Magreb unido.** Martín Ortega Carcelen
- 25/2006. **Afganistán: ¿Qué hacer?** J. Enrique de Ayala Marín
- 26/2006. **La expansión china en Latinoamérica: opciones para España.** Julio Arias
- 27/2006. **¿Qué debe hacer la UE ante el acuerdo nuclear entre India y EEUU?** Antía Mato Bouzas
- 28/2007. **La convocatoria en Madrid de los "Amigos de la Constitución Europea"** Antonio López Castillo e Ignacio Molina
- 29/2007. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FSLN en las elecciones de Nicaragua.** Salvador Martí Puig
- 30/2007. **Cómo optimizar la relación de España con Corea del Sur.** Alfonso Ojeda
- 31/2007. **Aportaciones de España y la UE tras la XXXII Cumbre de MERCOSUR.** Ángeles Sánchez Díez
- 32/2007. **¿Qué puede hacer España ante la propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara Occidental?** Rafael Bustos
- 33/2007. **Vías de acción de España ante la penetración internacional en Guinea Ecuatorial.** Mario Esteban
- 34/2007. **El futuro estatus de Kosovo desde una perspectiva europea y española.** Ruth Ferrero Turrión
- 35/2007. **La normalización diplomática y militar de Japón: una perspectiva europea y española.** Lluç López i Vidal
- 36/2007. **Líneas de actuación de España ante la proliferación del "feminicidio" en Guatemala.** María Jesús Vitón
- 37/2007. **Escenarios y opciones para España ante las elecciones legislativas de 2007 en Marruecos.** Thierry Desrues
- 38/2007. **España y la UE frente al islamismo en Indonesia.** Javier Gil
- 39/2007. **El agravamiento del conflicto en Somalia: propuestas de acción para España.** Lucía Navarro
- 40/2007. **Propuestas para la UE en el diálogo sobre derechos humanos con China.** Mario Esteban
- 41/2007. **Crisis política en Nigeria tras las elecciones: propuestas para España.** Lucía Navarro
- 42/2007. **Propuestas para el acuerdo de asociación entre el Mercado Común Centroamericano y la UE.** Carlos Galián
- 43/2007. **Vías para la estabilización del Líbano: la contribución española.** Héctor Cebolla
- 44/2007. **Transparencia como elemento clave de eficacia en la cooperación al desarrollo en España.** Laura Alcalde Zugaza y José M^a Larrú
- 45/2007. **Escudo antimisiles: implicaciones para la UE y para España.** Antonio Ortiz
- 46/2007. **¿Qué postura debe mantener España en Mauritania tras las elecciones presidenciales?** Raquel Ojeda García

- 47/2007. **La Cumbre del G8 de Heiligendamm: reiterando promesas incumplidas para África.** Lourdes Benavides
- 48/2007. **El compromiso de la cooperación española con las mujeres africanas: de Maputo a Niamey.** Lourdes Benavides
- 49/2007. **Seguridad y gobernabilidad en la República Democrática del Congo tras las elecciones: propuestas de acción.** Dr. Tshimpanga Matala Kabangu
- 50/2007. **Los canjes de deuda por educación y la lucha contra la pobreza en Iberoamérica.** Pilar Lara
- 51/2007. **Por qué es buena idea un libro escolar común de historia para Europa y cómo apoyar su cristalización desde España.** Ángel Rivero Rodríguez
- 52/2007. **Hacia una apuesta efectiva por la división del trabajo: la cooperación española en su contexto europeo.** Nils-Sjard Schulz
- 53/2007. **La nueva estrategia para Asia Central: desafíos y oportunidades para la UE y España.** Nicolás de Pedro y Nargis Kassenova
- 54/2007. **¿Cómo deberían actuar la Unión Europea y España ante la actual situación política en Pakistán?** Antía Bouzas
- 55/2007. **La resolución del conflicto de Costa de Marfil tras el acuerdo de paz de marzo de 2007.** Juan Álvarez Cobelas
- 56/2007. **El servicio exterior español hacia Asia-Pacífico en perspectiva comparada.** Mario Esteban
- 57/2007. **¿Hacia dónde va Egipto? Recomendaciones para España y la UE.** Natalia Sancha
- 58/2007. **El Banco del Sur: oportunidades y futuro.** José Manuel García de la Cruz
- 59/2007. **La aventura de la emigración en Senegal: impacto sobre las relaciones bilaterales con España.** Carlos Oya
- 60/2007. **Birmania: ¿Qué política para España y la Unión Europea?** Juan Manuel López Nadal
- 61/2007. **La Cumbre de Lisboa y la construcción de una asociación estratégica Unión Europea-África.** Lourdes Benavides
- 62/2007. **El fondo de concesión de microcréditos de la cooperación española como instrumento de cohesión social en América Latina.** Camino Villanueva y Katty Cascante
- 63/2007. **Kenia. Elecciones presidenciales y consolidación como potencia regional.** Roman Bautista
- 64/2007. **Marruecos, ¿cómo y dónde luchar contra la corrupción? El papel de España.** Laura Alcaide
- 65/2007. **La reforma del Fondo Monetario Internacional: posición de España.** Javier Díaz Cassou
- 66/2007. **¿Es preocupante la inmigración irregular asiática?** Gemma Pinyol
- 67/2008. **Participación española en la enseñanza militar de China.** Pedro Baños Bajo
- 68/2008. **El largo camino hacia el CAFTA en Costa Rica: enseñanzas para España.** Diego Sánchez Ancochea
- 69/2008. **La crisis nuclear iraní en 2008: posibles escenarios y propuestas.** Luciano Zaccara
- 70/2008. **El conflicto entre Turquía y el PKK en territorio iraquí.** Carmen Rodríguez López
- 71/2008. **La crisis de Kenia tras las elecciones y la búsqueda de un acuerdo político entre las partes.** Roman Bautista
- 72/2008. **Estados Unidos ante la Cuba de Raúl.** Joaquín Roy
- 73/2008. **Diez cuestiones sobre la independencia de Kosovo.** Ruth Ferrero, con la colaboración de Nicolás Sartorius y Vicente Palacio
- 74/2008. **Darfur: Peacemaking, Peacekeeping and Recommendations for Spain.** Borja Lasheras
- 75/2008. **La política armamentística de Brasil: implicaciones internacionales y para España.** Javier Chinchón.
- 76/2008. **La cumbre franco-británica de marzo: la importancia de las cumbres bilaterales para la futura agenda política de la UE post-Lisboa.** Borja Lasheras y Alfonso Egea.
- 77/2008. **España, Tíbet y Pekín 2008.** Mario Esteban
- 78/2008. **El Líbano: estado de la situación.** Marco Calamai
- 79/2008. **Cómo apoyar el proceso de democratización en Tailandia. Oportunidades para España.** Javier Gil
- 80/2008. **La PESD en Bosnia y Herzegovina.** Xira Ruiz Campillo
- 81/2008. **¿Cómo influirán los Lobbies de la industria de defensa en la política de los candidatos a la presidencia de EEUU?** Paulina Correa Burrows
- 82/2008. **Reacción de España ante la crisis alimentaria mundial.** Katty Cascante y Angeles Sánchez