

La Presidencia francesa de la Unión Europea en perspectiva

*Maxime Lefebvre**

Tema: Francia asume la Presidencia de la UE en el segundo semestre de 2008.¹

Resumen²: La Presidencia francesa de la UE en el segundo semestre de 2008 no será en absoluto una presidencia como las demás. Francia, país fundador de la Unión, utilizará toda su fuerza para empujar la maquinaria europea. Deberá mostrarse al mismo tiempo modesta y ambiciosa, defender el interés general europeo, sin por ello renunciar a fijar las prioridades que respondan a sus propias preocupaciones. La energía, el medio ambiente, las migraciones y la seguridad serán, junto con la Unión para el Mediterráneo, los grandes temas de esta Presidencia, que también tendrá que gestionar algunas otras cuestiones y citas exteriores. Por último, la Presidencia francesa preparará la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, prevista para 2009.

Análisis:

Introducción

La Presidencia rotatoria de la UE siempre es un acontecimiento importante tanto para la vida interior de un Estado miembro (moviliza a sus dirigentes y pone a prueba a la opinión pública) como para Europa en su conjunto (que centra su atención en el país en cuestión). Una Presidencia debe ser considerada al mismo tiempo como un ejercicio de puesta en valor para el país al que corresponda dicha responsabilidad y como un reto difícil de superar y rodeado de múltiples escollos. Los juicios serán positivos o negativos en función de las expectativas que se hayan generado. Y si bien la duración de seis meses es breve e intensa para los participantes implicados en el ejercicio, es suficientemente larga como para permitir centrar la atención en algunos temas de fondo.

Una Presidencia diferente a las demás

Por varias razones, la Presidencia francesa de la UE durante el segundo semestre de 2008 no será una Presidencia como las demás.

En principio, porque se trata de Francia, un gran Estado y país fundador del proyecto europeo. Al asumir la Presidencia, el país va a movilizar todo su aparato diplomático y administrativo al servicio de la UE. Así, en muchos países en los que los portugueses o los eslovenos no están representados por embajadas permanentes, los diplomáticos franceses ejercen desde hace uno o dos semestres las responsabilidades de la

* *Consejero de la Representación Permanente de Francia ante la UE y profesor de Asuntos Internacionales en el Instituto de Estudios Políticos de París*

¹ El original de éste análisis fue publicado en francés: "La présidence française de l'Union européenne en perspective", en "Union européenne: les enjeux de la présidence française", *Regards sur l'actualité*, nº 340, abril-mayo de 2008 (dedicado a la Presidencia francesa), La Documentation française, París, pp. 5-16.

² Este análisis fue elaborado antes del resultado negativo del referéndum Irlandés y por tanto no se hace referencia a él.

presidencia local en el seno de la *troika* (realización de trámites diplomáticos, coordinación de las relaciones de los jefes de misión de la UE).

La troika

La *troika* se instituyó en los años 70 para asegurar la continuidad de la representación de la Comunidad Europea frente a países terceros. Estaba constituida por la Presidencia en curso al inicio de ésta, la Presidencia siguiente (o “ascendente”) y la anterior. La Comisión está asociada a ella sistemáticamente. Desde el Tratado de Ámsterdam, el “alto representante” ha sustituido a la Presidencia anterior (artículo 18 del TUE).

Los encuentros de la UE con los países terceros (a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, ministros, diplomáticos o expertos) se celebran casi sistemáticamente en el formato de *troika*. La expresión de la posición de la UE se reparte entre los diferentes miembros de la *troika* (incluida la Comisión en el ámbito de sus competencias). En los países terceros, los trámites de la UE también se efectúan por medio de la *troika*, incluido el delegado de la Comisión (cuando está presente), pero el alto representante no cuenta con representación.

El Tratado de Lisboa va a modificar el régimen de la *troika*, ya que suprime la presidencia rotatoria en el ámbito de los Asuntos Exteriores. El alto representante presidirá el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y representará a la Unión en los asuntos de política exterior y seguridad común (PESC). Asimismo, en su nivel, el presidente del Consejo Europeo representará a la Unión en los asuntos de la PESC. No obstante, el Tratado tiene ciertas zonas oscuras. No suprime completamente la institución de la presidencia rotatoria ni el pilar de la PESC. ¿Quién representará a la Unión en los asuntos comunitarios exteriores? ¿Estará presente el país que ocupe la Presidencia junto al presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión Europea en las reuniones con los países terceros? ¿Estará presente junto al alto representante en las reuniones ministeriales? Y en los países terceros, ¿estará la UE representada por el jefe de la delegación de la UE (que sucederá a la delegación de la Comisión), por la embajada del país que ocupe la Presidencia o por los dos? Estas son algunas de las muchas preguntas que deberán resolverse en el marco de la preparación de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Por otro lado, no hay que confundir la *troika* con el “trío” de las tres presidencias, constituido desde hace varios años para garantizar una continuidad en el fondo de la programación de la acción de la UE (Finlandia/Alemania/Portugal; Francia/República Checa/Suecia), pero sin consecuencias institucionales.

No es que las Presidencias de los países “pequeños” tengan siempre menos éxito que las de los países “grandes”, pero lo que sí es cierto es que éstos despliegan más medios y tienen más ambición en sus objetivos, como lo demuestra la excelente Presidencia alemana de 2007. Mientras que un país pequeño que ocupe la Presidencia (como Eslovenia, con 2 millones de habitantes) debe apoyarse en las instituciones permanentes (la Comisión, la Secretaría del Consejo) debido a su capacidad administrativa limitada, un país grande tiende a ejercer todo su peso sobre la maquinaria europea.

Francia va a conseguir que la UE se beneficie de su experiencia de viejo país fundador. Hombres y mujeres como Michel Barnier, ministro de Agricultura, Jean-Pierre Jouyet, secretario de Estado de Asuntos Europeos, Pierre Sellal, representante permanente de Francia en Bruselas, Christine Roger, embajadora ante el Comité Político y de Seguridad en Bruselas, o Gilles Briatta, secretario general para los Asuntos Europeos bajo la

autoridad del primer ministro, cuentan con una larga experiencia y un profundo conocimiento de los asuntos europeos y todos ellos han vivido, en puestos diferentes, las últimas Presidencias francesas de la UE (1989, 1995 y 2000).

Si bien Francia es un país fundador de la UE, también es uno de los dos países que rechazaron, por vía de referéndum, la Constitución Europea en 2005. También en este sentido la Presidencia francesa de 2008 será diferente a las demás, ya que se tratará de reconciliar a Francia con Europa. La operación del “tratado simplificado” en 2007, no sometida a referéndum, se hizo con la legitimidad del nuevo presidente elegido, que había anunciado con una claridad meridiana sus intenciones y las ha puesto en práctica desde el momento de su elección. Sigue existiendo cierta insatisfacción en la opinión pública sobre una Europa considerada demasiado “liberal”, demasiado burocrática, demasiado alejada de los pueblos y demasiado ampliada hacia el este. Los dirigentes franceses van a tener una ocasión única para conseguir que Francia esté contenta con Europa y que Europa esté contenta con Francia, de marcar “el regreso de Francia a Europa y de Europa a Francia” (François Fillon). Asimismo, han recuperado en su discurso los viejos eslóganes de una “Europa actuante” y una “Europa potente”, que resucitan las tradicionales ambiciones de París en relación con el proyecto europeo.

Por fin, la última razón, pero no por ello menos importante, que hará que la Presidencia francesa sea diferente a las demás es que debería ser la última o una de las últimas de este tipo. La entrada en vigor del “tratado simplificado” que estaba prevista para 2009, con su presidencia estable del Consejo Europeo y su alto representante presidiendo el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. La “presidencia rotatoria” no desaparecerá, ya que subsistirá para numerosas formaciones del Consejo y para la mayoría de los 200 comités y grupos de trabajo que permiten que funcione la maquinaria europea. Pero sí perderá un poco el lustre del país de Presidencia, que estaba asociado al jefe de Estado o de Gobierno de la Presidencia, que orquestaba los trabajos de sus homólogos, fórmula que ya estaba algo difuminada con la sistematización (desde 2004) de Bruselas como lugar de reunión de los Consejos Europeos.²

Cronología de las Presidencias

2005 (1º semestre): Luxemburgo
2005 (2º semestre): Reino Unido
2006 (1º semestre): Austria
2006 (2º semestre): Finlandia
2007 (1º semestre): Alemania
2007 (2º semestre): Portugal
2008 (1º semestre): Eslovenia
2008 (2º semestre): Francia
2009 (1º semestre): República Checa
2009 (2º semestre): Suecia
2010 (1º semestre): España
2010 (2º semestre): Bélgica
2011 (1º semestre): Hungría
2011 (2º semestre): Polonia
2012 (1º semestre): Dinamarca
2012 (2º semestre): Irlanda
2013 (1º semestre): Chipre
2013 (2º semestre): Lituania

² A pesar de todo, se mantienen en ocasiones reuniones “informales” del Consejo Europeo, que se celebran en el país que ocupa la Presidencia.

Las recetas del éxito

La paradoja de una Presidencia de la UE exitosa es que el país que preside consigue un logro “nacional” para su imagen que es inversamente proporcional al olvido (aparente) de sus intereses “nacionales”. Como no deja de recordar el embajador Pierre Sellal, representante permanente de Francia ante la UE, la Presidencia es una función de la Unión y no una apropiación temporal de la Unión por parte de un país. También es esta la razón por la que el primer ministro se comprometió en febrero de 2008 a colocar la Presidencia francesa “bajo el signo del interés general”.

No es posible escapar de la contradicción entre el interés nacional y el interés europeo: un país que ocupe la Presidencia podría así defender obstinadamente sus intereses nacionales y finalmente ganarse la enemistad de sus colegas, con lo que la Presidencia fracasaría. Francia estuvo a punto de sufrir un fracaso en la cumbre de Niza sobre la reforma institucional en diciembre de 2000 cuando se enfrentó a Alemania al rechazar cualquier distinción en el número de votos en el Consejo a pesar de la diferencia demográfica entre los dos países. Finalmente se logró un compromiso de última hora, pero a un precio elevado tanto para Europa como para la relación franco-alemana y hubo que relanzar posteriormente el proyecto europeo para remediar las insuficiencias del Tratado de Niza, lo cual condujo al proyecto de Constitución y, después del fracaso de éste, al Tratado de Lisboa.

En general, una Presidencia sabe (con el saber hacer de sus diplomáticos) salir del apuro con facilidad. Si bien no olvida completamente sus intereses nacionales, sabe enmascararlos bajo el manto del interés general europeo. Cada Presidencia tiene una orientación para fijar las prioridades que respondan a sus propias preocupaciones. Finlandia, por ejemplo, lanzó en 1999 la “dimensión septentrional” de la UE, que se renovó durante su segunda Presidencia en 2006. Austria en 2006 y Eslovenia en 2008 pusieron énfasis en la relación con los Balcanes occidentales. Alemania, tradicionalmente atenta a la Europa del Este, quiso reforzar en 2007 el compromiso de la UE con los “vecinos del este”; sin embargo, al toparse con la objeción de los Estados miembros del sur, preocupados por que pudiera descuidarse el Mediterráneo, aceptó trabajar en el reforzamiento de la “política de vecindad” en conjunto (al este y al sur), al mismo tiempo que estimulaba avances concretos en la relación con Ucrania, la región del Mar Negro y de Asia Central. Un ejemplo todavía más ilustrativo es la forma en la que el Reino Unido, a finales de 2005, consiguió que se llegara a un compromiso sobre el tema extremadamente sensible y complejo de las “perspectivas financieras” (la financiación de la UE para el período 2007-2013), salvando (con un límite superior máximo) su “cheque” logrado en 1984 por la Sra Thatcher.

Francia no estará en una situación en la que sus responsabilidades derivadas de la Presidencia le puedan poner en dificultades para defender un interés considerado fundamental, como le ocurrió con el reparto de los votos en el Consejo de Niza (2000) o como les sucedió a Alemania (1999) y al Reino Unido (2005) con el tema de la financiación de la UE. Quizá como excepciones puedan señalarse la “separación patrimonial” entre productores y distribuidores de energía o la Unión para el Mediterráneo, que plantean otros problemas (véase más abajo).

No obstante, la tensión entre intereses europeos e intereses nacionales tiene unas implicaciones más generales tanto en la forma como en el fondo.

Desde el punto de vista de la forma, la Presidencia debe mostrarse ambiciosa pero modesta y estar siempre dispuesta a escuchar a sus socios. Es una actitud que se esperará de Francia tanto más cuanto que nuestro país suele ser percibido como arrogante y paternalista y el carácter individualista de los franceses no siempre nos predispone a participar en un entramado colectivo. Desde su llegada al Consejo Europeo en diciembre de 2005, la canciller alemana Angela Merkel ha sabido desempeñar el papel de “creadora de consensos” que encarnó perfectamente durante las dos reuniones del Consejo Europeo bajo su Presidencia (en marzo de 2007 sobre el tema energía/clima y posteriormente, en junio, sobre la adopción del tratado simplificado). Francia, por el contrario, inicia su Presidencia lastrada por la sospecha de sus socios, hasta el punto de que el primer ministro esloveno declaró irónicamente en enero de 2008 ante el Parlamento Europeo que “la Presidencia eslovena no será tan grandiosa como la de Francia, pero se concentrará en lo sustancial”.

Desde el punto de vista del fondo, que aquí se une a la forma, una Presidencia debe saber medir exactamente cuáles pueden ser sus objetivos, siendo consciente de que no es más que el eslabón de una cadena, que muchos temas no parten de cero y que tendrán su continuación en las Presidencias siguientes. Una Presidencia no puede imponer unilateralmente decisiones u orientaciones a sus socios. En las competencias comunitarias en particular, debe respetar las reglas institucionales y el poder de iniciativa de la Comisión, que evidentemente puede ser estimulada por aquélla. Si sabe mantenerse dentro de este ámbito, una Presidencia tiene un margen real de libertad para fijar prioridades ambiciosas sin renunciar completamente a sus propios intereses, con el fin de salvar con éxito la contradicción mencionada al principio.

Cuatro prioridades de la Presidencia francesa... más una

Francia anunció desde el verano de 2007 las grandes prioridades que marcarán su Presidencia: la energía, el medio ambiente, la inmigración, la seguridad y la defensa. Se trata de temas horizontales que están de actualidad desde hace tiempo y cuyo desarrollo debe abordarse en un plazo bastante más largo que el comprendido en los meses de Presidencia francesa (cuatro meses y medio de trabajo, de hecho, ya que el mes de agosto y la segunda mitad de diciembre no son hábiles en Bruselas).

La energía

La energía no es un tema nuevo. Es un componente del “mercado interior”, que debe conducir a una bajada de los precios para los consumidores gracias al incremento de la competencia. Las crisis del petróleo de 1973-1974 y posteriormente de 1979-1981 hicieron tomar conciencia de la dependencia energética exterior, al menos del petróleo. Y el asunto del gasoducto euro-siberiano al inicio de los años 80 reforzó el temor, agudizado por EEUU, de la dependencia del gas ruso. La crisis ruso-ucraniana de enero de 2006 (acompañada de una breve interrupción del aprovisionamiento) suscitó la toma de conciencia en el seno de la Unión en su conjunto de la importancia del tema de la seguridad del aprovisionamiento.

La Presidencia finlandesa y después la Presidencia alemana se ocuparon del tema energético, que hicieron avanzar en tres dimensiones: el mercado interior, la eficiencia energética y la lucha contra el efecto invernadero y, por último, la política energética exterior.

Francia intentará evitar el tema sensible de la “desagregación” (*unbundling*), es decir, la separación entre la producción y la distribución de energía, que rechaza debido a la situación de sus propias empresas nacionales (EDF y GDF). Ha impulsado junto con

Alemania una solución de compromiso que desearía que se aprobara antes del final de la Presidencia eslovena.

Por el contrario, pretende que se avance en el tema de la seguridad energética de la UE, que es un tema que se ha dejado de lado durante mucho tiempo debido a la competencia de las diplomacias energéticas nacionales (contratos a largo plazo con los proveedores y construcción de oleoductos o de gasoductos no complementarios). A la vista de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (que dotará a la Unión de una verdadera competencia energética, así como de una cláusula de solidaridad en el aprovisionamiento), es lógico avanzar en una doctrina europea de la seguridad energética, que debe ser el complemento de la consecución de un mercado interior competitivo. La transparencia, es decir, una cierta posibilidad de compartir las reservas, la coherencia de los proyectos de diversificación de las fuentes de energía (gasoductos, oleoductos, terminales de gas licuado) y la promoción de las energías renovables y de la eficiencia energética son sus elementos constitutivos que hacen que entren en juego las relaciones tanto con los países proveedores (Rusia, Noruega, Argelia, Oriente Medio y Asia Central) como con los países de tránsito (Cáucaso, Ucrania y Turquía).

El medio ambiente

El medio ambiente también es un tema antiguo cuya actualidad no cesa de imponerse a causa del calentamiento global. En este caso Francia también intentará conseguir nuevos avances bajo su Presidencia, especialmente en la traducción de los compromisos unilaterales de promoción de las energías renovables y la reducción de las emisiones de dióxido de carbono (el “paquete energía-clima”). Es la etapa necesaria que debería conducir en 2009 a la preparación de un acuerdo internacional “post Kioto” para luchar contra el efecto invernadero, acuerdo del que la UE es un ardiente defensor.

La política migratoria

La política migratoria es también un tema de importancia creciente en la UE. La realización de un espacio de libre circulación de las personas sin fronteras interiores, que se creó con el Acuerdo de Schengen (1985) hasta la ampliación de Schengen a la mayoría de los Estados miembros del este (2008), ha supuesto la puesta en marcha de una política exterior de control de las entradas en la UE (política común de visados y de asilo, cuerdos de readmisión con países terceros, nacimiento de la agencia Frontex, que comenzó a llevar a cabo en 2006 patrullas operativas en las fronteras de la UE).

Al haber convertido el gobierno francés la regulación de los flujos migratorios en una de sus prioridades, no es sorprendente que pretenda incorporar esta prioridad al ámbito de la UE, lo cual se adecua a la consolidación del Espacio Schengen. Francia tiene la intención de que durante su Presidencia se logre un pacto europeo para la inmigración y el asilo, que deberá incluir también avances hacia un mejor control de las fronteras exteriores de la Unión, una política común de inmigración (incluso aunque la inmigración se mantenga desde hace mucho tiempo como competencia nacional de los Estados miembros) y una política común del asilo.

La seguridad y la defensa

En materia de seguridad y defensa, Francia aplica una política que ha logrado avances considerables desde hace una decena de años y cuyo potencial y desarrollo está lejos de agotarse. Desea actualizar la “Estrategia Europea de Seguridad” adoptada por el Consejo Europeo en 2003, incluso aunque varios Estados miembros (como Alemania) se hayan opuesto a una revisión profunda de este documento, debido a los riesgos que ello implica, por ejemplo, en la relación con Rusia. Habría que revisar este documento para

adaptarlo en especial a los nuevos retos de la seguridad (energía, crimen organizado, catástrofes naturales, terrorismo, etc.) en conexión además con los avances que contemplará el Tratado de Lisboa.

En estos avances en materia de política europea de seguridad y defensa (PESD), Francia no carece de interés, ya que ha vinculado su reintegración plena en la estructura militar de la OTAN al avance en materia de autonomía de la PESD. No existe la certidumbre de que se puedan conseguir estos avances a partir de finales de 2008 y, por otro lado, todavía es un poco pronto para poner en marcha los avances permitidos por el Tratado de Lisboa (cláusula de defensa colectiva, creación de una cooperación estructurada permanente entre un núcleo de Estados más implicados en la defensa europea). Pero la UE puede prepararse para ellos y hacer nuevos avances en el ámbito de las capacidades civiles y militares de la PESD o de la integración del mercado europeo del armamento.

La Unión para el Mediterráneo

Queda una última prioridad, que al principio no era una prioridad de la Presidencia francesa de la UE, pero que lo es *de facto*: se trata de la "Unión Mediterránea" convertida en "Unión para el Mediterráneo" (UMP). Este proyecto del presidente Sarkozy, lanzado al principio únicamente para los socios mediterráneos, ha suscitado un amplio debate. Basada en la constatación del fracaso o al menos el bloqueo del "Proceso de Barcelona" entre la UE y los países mediterráneos (creado en 1995), pretendía relanzar sobre una nueva base el diálogo entre las dos orillas del Mediterráneo.

Ahora bien, Alemania se ha opuesto con vigor a lo que percibe como su exclusión *de facto* del espacio mediterráneo y ha exigido estar asociada plenamente al proyecto.

Puede hacerse un paralelismo entre la Presidencia alemana de 2007, que había suscitado al inicio la inquietud en París sobre una orientación demasiado marcada hacia el este y que terminó con un reforzamiento de la política de vecindad en su conjunto (hacia el este y hacia el sur) y la Presidencia francesa de 2008, que se afirma en un proyecto completamente innovador y de ruptura hacia el sur y finaliza con una revitalización de los procesos existentes. En efecto, Francia y Alemania se han puesto de acuerdo para proponer a sus socios en el Consejo Europeo de marzo de 2008 que la UPM suceda al "Proceso de Barcelona". Todos los Estados miembros de la UE estarán, por lo tanto, implicados, incluso aunque la "presidencia conjunta" de la UPM rote al principio únicamente entre los países ribereños (norte y sur) del Mediterráneo.

El lanzamiento de la UPM con ocasión de una reunión en París el 13 de julio de todos los jefes de Estado y de Gobierno de la UE y de los socios mediterráneos será un acontecimiento que marque la Presidencia francesa. En relación con el Proceso de Barcelona, la UPM se caracterizará por el temor a la "apropiación" por parte de los países mediterráneos (simbolizada por medio de la presidencia conjunta y la creación de una secretaría general), así como por el énfasis que se pone en los proyectos concretos (la lucha contra la contaminación en el Mediterráneo, el programa Erasmus mediterráneo, etc.).

En todo caso, fue positivo para garantizar el éxito de la Presidencia europea que se produjera este compromiso franco-alemán y que el motor franco-alemán vuelva a funcionar a pleno rendimiento, incluso aunque corresponda a una Presidencia tratar con todos sus socios y no dar preferencia a ninguno de ellos en concreto.

Gestionar los asuntos corrientes

Junto a las grandes prioridades que marcan una Presidencia (especialmente en el ámbito de los debates en los dos Consejos Europeos, que se producirán bajo la Presidencia francesa en octubre y diciembre de 2008), el país que ocupe la Presidencia debe gestionar una gran cantidad de temas que constituyen simplemente los asuntos corrientes de Europa.

Muchos trabajos legislativos (directivas, reglamentos) vinculados a la actual legislatura europea deberán llevarse a cabo bajo la Presidencia francesa, ya que este semestre será el último semestre útil antes de las elecciones al Parlamento Europeo en la primavera de 2009, que supondrán posteriormente la puesta en marcha de una nueva Comisión.

En las políticas comunes no hay que esperar grandes polémicas en el período actual. Las “perspectivas financieras”, acordadas bajo la Presidencia británica a finales de 2005, son válidas para el período de 2007 a 2013. Se prevé una cláusula de revisión en 2008-2009, pero nadie querrá comprometerse a una revisión a fondo de la financiación de la Unión y de las políticas comunes, lo cual tendría numerosas consecuencias. Justamente este debate “a medio camino” servirá para enriquecer la preparación del próximo marco financiero (para los años 2014-2020), cuya negociación debería iniciarse hacia 2010.

No obstante, el presidente de la República y su ministro de Agricultura han anunciado una postura ofensiva en lo que se refiere a la reforma de la Política Agrícola Común. Pretenden abrir el debate sobre la reforma de esta política, teniendo en cuenta en principio la preferencia comunitaria, la seguridad alimentaria europea y mundial, la contribución de la agricultura a la salvaguardia del medio ambiente y a la ordenación del territorio. Algunos resultados de este examen podrían empezar a aplicarse a partir de 2009, incluso aunque evidentemente el período posterior a 2013 sea el objetivo estratégico.

Con carácter general, la inercia de la construcción europea es tal que sería difícilmente concebible un cambio de orientación fundamental bajo la Presidencia francesa. El “grupo de sabios” concebido por el presidente Sarkozy para reflexionar sobre la evolución de la UE con un horizonte en 2020-2030 se constituirá durante el segundo semestre de 2008, pero sus trabajos no darán frutos hasta junio de 2010. No obstante, se puede contar con las autoridades francesas para continuar situando el nuevo énfasis que pretenden poner sobre la gobernación de la zona del euro, el control de la política de cambio y la reciprocidad con los países terceros en materia social, fiscal y ecológica.

La política exterior de la UE implica asimismo un gran número de obligaciones para una Presidencia. La Presidencia forma parte de la *troika*, representa (con la Comisión y el alto representante) a la UE en los encuentros con países terceros, ya se trate de cumbres (a nivel de jefes de Estado y de Gobierno), de reuniones ministeriales o de cualquier otro encuentro de diplomáticos y de expertos. La Presidencia francesa tendrá así 11 cumbres internacionales y una cincuentena de encuentros ministeriales con países terceros.

Más allá de estas “figuras impuestas” de la Presidencia, ésta también deberá hacer frente a la actualidad internacional, a las crisis más inesperadas, a las consecuencias de la independencia de Kosovo en los Balcanes, a los sobresaltos habituales en África y Oriente Medio, al desarrollo de la crisis iraní, etc. A menudo se olvida que una Presidencia implica, en especial en el ámbito de las relaciones exteriores, muchos imprevistos que hay que gestionar con urgencia y empleando todas las herramientas de las que disponga la Unión (declaraciones y conclusiones del Consejo, diplomacia

preventiva, recurso a las sanciones, es decir, empleo de los instrumentos de la “política europea de seguridad y defensa”). Hay que señalar simplemente, para ser breves, en el contexto internacional de la segunda mitad del año 2008, que la UE iniciará la colaboración con el nuevo presidente ruso Dmitri Medvedev y terminará su cooperación con la Administración Bush saliente.

Preparar la entrada en vigor del tratado simplificado

El tratado simplificado, lanzado al final de la Presidencia alemana por la política hábil y perseverante de la canciller alemana Angela Merkel, pero también por la implicación activa y dinámica del presidente Sarkozy, se firmó el 12 de diciembre de 2007 en Lisboa. Salva en lo esencial el contenido del proyecto de Constitución Europea, rechazado por la mayoría de los electores franceses y holandeses en 2005.

El objetivo marcado por las autoridades europeas es conseguir que se ratifique sin dificultades con vistas a su entrada en vigor el 1 de enero de 2009, es decir, justo después de la finalización de la Presidencia francesa. Es muy posible que este objetivo se retrase algunos meses, ya que la ratificación por parte de 27 Estados miembros se prevé larga y delicada. Irlanda ha anunciado un referéndum y en algunos otros Estados miembros la ratificación parlamentaria lleva su tiempo y en ocasiones plantea vivas polémicas internas sobre el fondo (como en el Reino Unido y en Polonia). Las autoridades europeas harán todo lo posible por no obstaculizar este proceso de ratificaciones nacionales y evitarán dar la impresión de que se toman decisiones que no deberían adoptarse hasta que se haya producido la entrada en vigor del nuevo tratado.

El año 2009 constituye, por lo tanto, un año importante que habrá que preparar con antelación. Las elecciones europeas se celebrarán en primavera. El resultado de estas elecciones influirá todavía más que en el pasado (ya que es lo que prevé el nuevo tratado) en la composición de la Comisión Europea. Sobre todo, van a aparecer dos nuevos cargos: el de presidente estable del Consejo Europeo (elegido por éste con una duración de dos años y medio) y el de alto representante para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad (que acumulará las responsabilidades de vicepresidente de la Comisión y las funciones del actual alto representante para la PESC, Javier Solana).

Si bien el objetivo de la entrada en vigor del nuevo tratado se mantiene para el 1 de enero de 2009, la Presidencia francesa deberá buscar un compromiso sobre quién ocupará estos dos importantes cargos (para el alto representante para la Política Exterior, la elección únicamente será provisional, a la espera de la confirmación por parte del nuevo Parlamento Europeo elegido). Las grandes maniobras acerca de estos nombramientos ya han comenzado, como lo ponen de manifiesto periódicamente los medios de comunicación. Dejando al margen la polvareda levantada en los medios de comunicación, también habrá que empezar a solucionar cuestiones más complejas relativas al poder real del presidente del Consejo Europeo (especialmente en relación con el jefe de Estado o de Gobierno que ejerza la Presidencia) o a la puesta en marcha del servicio europeo de acción exterior que acompañará a la creación del puesto de alto representante y deberá compartir una parte de los servicios de la Comisión y de la Secretaría del Consejo. Estos preparativos se efectúan con discreción, pero suscitan importantes retos burocráticos y de poder en Bruselas, al mismo tiempo que condicionan la eficacia del nuevo servicio diplomático europeo para reforzar el papel internacional de la UE.

La Presidencia francesa seguramente no resolverá todos los asuntos relativos a la puesta en marcha de la UE posterior a Lisboa, pero se esforzará por avanzar lo máximo posible.

Conclusiones: ¿Cómo se podrá medir el éxito de la Presidencia francesa a finales del año 2008? Será juzgada tanto en Francia como en el resto de Europa en cuanto a la forma y en cuanto al fondo. En la forma, se valorará el comportamiento de las autoridades francesas, su capacidad para ponerse al servicio de los intereses europeos y para lograr compromisos equitativos. En el fondo, se deberá avanzar en algunos temas emblemáticos, como la seguridad energética de la UE, la Unión para el Mediterráneo, la regulación de la política migratoria o la revisión de la estrategia de seguridad de Europa. Si se toman en consideración los preparativos, que se remontan a hace más de un año, se han sentado las bases para el éxito. Solamente queda lograr el éxito también a la hora de actuar.

Maxime Lefebvre

Consejero de la Representación Permanente de Francia ante la UE y profesor de Asuntos Internacionales en el Instituto de Estudios Políticos de París