



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones
Internacionales

Trabajo Fin de Grado

Análisis del liderazgo
político de los jefes de
Estado y de gobierno en
el Consejo Europeo
Merkel, Draghi, Rutte y Órban

Estudiante: **Rafael Heraclio López Jiménez**

Director: Mario López Areu

Madrid, Junio 2022

TÍTULO: Análisis del Liderazgo político de los jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo. Merkel, Draghi, Rutte y Órban.

RESUMEN: Tanto desde un punto de vista histórico como teórico hay evidencias de que la representación del Estado en los foros internacionales se ve influida por la personalidad que la ejerza. Esta es la razón por la que en una organización internacional como la Unión Europea la representatividad del Estado adquiere mayor importancia, por la centralidad de instituciones como el Consejo Europeo. Bajo este prisma, en este estudio trataremos de investigar el grado de influencia que ejerce la personalidad del líder o representante a la hora de configurar la posición de poder de un Estado, sus alianzas y el resultado final de las Conclusiones en el seno del EUCO. Para ello, será necesario partir de las teorías de Weber, Waltz y Kissinger y examinar si la propia institución incentiva al ejercicio del liderazgo político. En función de esto, y a partir de un eje de coordenadas, trataremos de evaluar de qué modo se adecúa el posicionamiento general de cuatro líderes europeos (Merkel, Draghi, Rutte y Órban) con el resultado final de las Conclusiones adoptadas por el EUCO en una serie de casos concretos.

ABSTRACT: From a historical and theoretical view there is strong evidence that the representation of the State in international forums is highly influenced by the personality who exercises it. This is the reason why in an international organization such as the European union, the representativeness of the State is far more important, considering the centrality of institutions like the European Council. Through this lens, we will try to assess the degree of influence exercised by the personality of the leader or representative when it comes to set the position of power of the State, its alliances and the final result of the Conclusions inside the EUCO. Thus, it will be necessary to revise the theories of Weber, Waltz and Kissinger and examine if the institution itself incentivise the exercise of political leadership. From this basis, and the use of a coordinate axis, we will try to assess the adequation between the general positioning of four European leaders (Merkel, Draghi, Rutte and Órban) and the final results of the Conclusions adopted by the EUCO in a series of specific cases.

PALABRAS CLAVES: representación estate, liderazgo político, Unión Europea, Consejo Europeo, Merkel, Draghi, Rutte y Órban.

KEY WORDS: state representation, Political leadership, European Union, European Council, Merkel, Draghi, Rutte and Órban.

ÍNDICE

- 1. Introducción al tema**
- 2. Finalidad y motivos**
- 3. Revisión de la literatura y marco teórico**
 - 3.1 *Introducción conceptual. El liderazgo político y su papel en el estudio de los procesos de toma de decisión en política internacional*
 - 3.2 *Teorías sobre el liderazgo político*
 - 3.3 *El liderazgo político en la UE*
 - 3.4 *El Consejo Europeo. Evaluación general y funcionamiento*
 - 3.5 *Elementos por destacar en el Consejo Europeo*
- 4. Marco teórico: Waltz, Kissinger y Weber**
- 5. Objetivos, metodología y preguntas**
- 6. Análisis y discusión de la cuestión**
 - 6.1 *Consideraciones previas al análisis*
 - 6.2 *Angela Merkel y el eje franco-alemán*
 - 6.3 *Mario Draghi y los países del Sur*
 - 6.4 *Mark Rutte y los países frugales*
 - 6.5 *Viktor Órban y Visegrado*
- 7. Conclusiones**
- 8. Bibliografía y anexos**

1. Introducción al tema

El liderazgo político ha sido una cuestión ampliamente tratada por los académicos tanto nivel teórico como práctico. Al tiempo que resulta intuitivo comprender la capacidad de influencia que pueden tener los líderes, nos encontramos ante la problemática común de las ciencias sociales. A saber, que no es una ciencia exacta al uso, y por ende lo que puede ser demostrado desde la teoría, puede ser extremadamente difícil demostrar en el terreno práctico. Habiendo llegado a esta conclusión, nos planteamos: ¿Podría ser posible palpar o examinar el liderazgo político en una atmósfera de líderes? ¿No sería entonces el Consejo Europeo, con su formato al uso de Cumbre internacional, un campo de estudio para tratar de extraer conclusiones sobre el tema? Por este motivo, y reconociendo la complejidad del asunto, trataremos de analizar en el presente trabajo de qué forma el liderazgo de ciertas personalidades políticas pueden influenciar el resultado final de las reuniones del Consejo Europeo. Al igual que Metternich, Talleyrand o Castlereagh jugaron un papel sustancial en el resultado final del Congreso de Viena (Kissinger, 1994), trataremos de evaluar si en el “nuevo Congreso de Viena” que se reúne en Bruselas dos veces al Semestre ocurre algo similar. ¿Serán Merkel, Draghi, Rutte u Órban los actuales Metternich, Talleyrand, Castlereagh o Alejandro III?

2. Finalidad y motivos

La finalidad de este trabajo es poder examinar si el liderazgo político ejerce una influencia sustancial en el proceso de toma de decisiones del Consejo Europeo, institución estatal por antonomasia en las instituciones europeas y representada por las más altas autoridades. Concretamente, nos centraremos en los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros, habida cuenta de los estudios previos realizados en relación con las figuras del presidente de la Comisión y el presidente del Consejo. Uno de los debates largamente planteados, aunque no suficientemente profundizados, consiste en afirmar que las alianzas y decisiones de calado dentro de la UE vienen marcadas por los intereses generales del Estado, o si, por el contrario, las personalidades que dirigen el Estado tienen una influencia relevante en las mismas.

Evidentemente, la realidad resulta mucho más compleja de entender, y comprendemos que consiste en una conjunción de ambos elementos. Sin embargo, en lo que respecta a nuestro trabajo trataremos de centrarnos en las teorías de la representación

estatal y el liderazgo político como elementos centrales de estudio para aplicar en el panorama europeo. En este sentido, conviene demostrar lo que otros autores (Burns, 1978; Elgie, 2016, Young, 1991) han tratado de evaluar, a saber, que la personalidad e influencia del líder político tiene un peso relevante en el proceso de toma de decisiones y alcance de acuerdos en los asuntos internacionales. En nuestro caso, nos centraremos de manera concreta en el ámbito de la Unión Europea, y específicamente en el Consejo Europeo donde las decisiones se toman por consenso entre los líderes, con el objetivo de que esta idea pueda examinarse en un contexto práctico. El Consejo Europeo se caracteriza por la participación de la más alta representación estatal en su proceso decisorio.

En relación con la importancia del tema planteado, consideramos que es del todo pertinente en el mundo actual en el que nos encontramos, y nos concierne especialmente a nosotros los europeos por varios motivos. En primer lugar, debemos tomar en consideración que los países miembros de la UE son necesariamente países democráticos donde sus líderes son elegidos por sufragio universal cada cuatro o cinco años, según la legislación de cada país. Tomar conciencia de la influencia que ejercen estos líderes en el proceso de toma de decisiones es fundamental, dado que la elección de un líder u otro puede afectar al hecho de que el Estado pueda defender mejor sus intereses en el seno de la UE o configure mejor sus alianzas.

En segundo lugar, habida cuenta del contexto histórico, los últimos procesos electorales han sido una prueba del papel que pueden ejercer una serie de líderes políticos en sus respectivas políticas nacionales. Esto es lo que muchos analistas han venido a considerar como la nueva ola del populismo, la proliferación de figuras demagógicas o la presidencialización del modelo parlamentario (Guiso, Herrera, Morelli y Sonno, 2020). Consideramos que examinar a fondo el papel de estos líderes, a la hora de desenvolverse en la escena internacional resulta de interés académico. Por último, se habla de manera general del excesivo déficit de liderazgos en los diferentes sistemas democráticos europeos. En un contexto donde la figura del líder emerge con mayor fuerza en algunos casos, es necesario poner de relieve su relevancia con el fin de tomar más conciencia de la labor que ejercen en instancias europeas. Por último, la propia naturaleza del Consejo Europeo demanda que existan gobernantes que lideren de manera efectiva, ya que marcar un rumbo estratégico exige la intervención de hombres de estado con una visión clara de los desafíos presentes y los retos a afrontar en el futuro.

3. Estado de la cuestión

3.1 Introducción conceptual. El liderazgo político y su papel en el estudio de los procesos de toma de decisión en política internacional

En la larga lista de Estados que configuran el orden internacional podemos encontrar numerosas diferencias ya sean de tipo político, económico o social. Algunos Estados se habrán constituido como democracias liberales, mientras que en otros sus gobiernos gozan de un carácter autocrático, y en entre ambos modelos, podemos encontrar todo un espectro de regímenes mixtos que conjugan instituciones de ambos tipos.

Pero si en algo coinciden todos ellos, es en el propio hecho de que su posición en el mundo puede verse ampliamente influenciada por quién se arroge la representación del Estado en el exterior. Con lo cual, todos ellos como Estados constituidos se encuentran representados por una serie de individuos, elegidos de entre aquellos que componen el conjunto social, para ser la cara visible de sus sociedades. Dicho de otra forma, todos tienen un líder y una élite que les representa. De tal forma que resulta inevitable la práctica de representar políticamente un Estado completamente constituido.

Estos líderes, ya sean elegidos cada cuatro años en las urnas, o ya sean elegidos como parte de un selecto grupo que amalgama todos los poderes constituyentes, tienen el deber y el privilegio de ejercer la representación de sus respectivos Estados con todo lo que ello pudiera implicar. La representación del Estado constituye uno de los más altos deberes del líder por la influencia y efecto que esta puede tener a la hora de defender los intereses de sus representados. En el campo de las relaciones internacionales se ha estudiado ampliamente los procesos de toma de decisión, en alianzas, en socios comerciales. No obstante, al hilo de lo comentado, resalta al mismo tiempo la falta de profundidad o atención que se le ha otorgado en numerosas ocasiones al liderazgo político como factores en las mismas.

Siendo esto cierto, decir que los líderes ejercen un papel clave a la hora de defender los intereses del Estado, no es en absoluto novedoso ni revelador. A la cabeza nos podría venir una lista de ilustres figuras históricas como Napoleón, Carlomagno, Winston Churchill, Julio César, Carlos V, Bismarck, Gengis Khan etc. y podría prolongarse más aún habida cuenta de todas las figuras que han ejercido cargos de relevancia en diferentes contextos históricos. En el siglo XVI, siglo que directamente

antecede a la configuración del actual estado moderno, obras como *El Príncipe* (1532) de Maquiavelo o *La educación del príncipe cristiano* (1516) de Erasmo de Rotterdam no son sino un mero reflejo de una existente preocupación por las personas que mandaban en los asuntos públicos.

Sin embargo, no resultaría excesivamente complejo encontrar otras tantas obras de este período, e incluso muy anteriores, que hablasen de la representación del Estado y el liderazgo político. En la tradición grecolatina, las propias *Vidas paralelas* de Plutarco, *Vidas de los doce Césares* de Suetonio o *El Político* de Platón hacen apología de ello. Algunos corroboran que los académicos llevan intentando explicar la política desde la perspectiva del comportamiento individual desde los tiempos de Aristóteles (Byman y Pollack, 2001; Elgie, 2016). Podríamos incluso argumentar que la historiografía ha tendido a darle un papel preeminente al liderazgo individual de forma generalizada, lo cual ha suscitado el género de la biografía política. Esta tendencia queda igualmente en evidencia de forma más reciente tras el surgimiento de la “Nueva historia cultural” en la década de 1980, provocando un especial énfasis de las biografías de los líderes (Goeschel, 2017). Con lo cual, el liderazgo político es un asunto estudiado a lo largo de la historia por el pensamiento social, siendo la biografía política el género que más ejemplifica esto.

Por otro lado, no sería tampoco dificultoso mencionar toda una lista de líderes políticos de actualidad, ya que muchos de sus nombres copan las portadas de los periódicos o son objeto de intensos reportajes en los telediarios. Así vemos cómo se discute con especial ahínco en el contexto bélico actual el papel ejercido por los liderazgos de Vladimir Putin en Rusia o Volodimir Zelenski en Ucrania y la influencia general generada por ambas figuras (Bustos, 2022). No obstante, saliendo también del terreno estrictamente periodístico, observamos de igual forma cómo la terminología utilizada por muchos académicos se adecúa también a esta exaltación del liderazgo político.

A la hora de tratar la relevancia de las personalidades políticas y los representantes de las instituciones estatales en la configuración de la política exterior, tiene una vinculación no desdeñable con el liderazgo personal. Evidentemente, el papel del hombre de Estado se puede vislumbrar en el plano decisorio, pero quizás podríamos situar en el mismo nivel el papel representativo. Un líder influye claramente con las decisiones que toma, pero puede ser también importante cómo se comporta dicho líder a la hora de interactuar con otros, y si este es estimado o respetado por otros.

Hasta aquí, el desarrollo lógico parece sencillo e intuitivo, ya que no podemos negar que, en el ámbito de las ciencias sociales, las interacciones personales son el origen de las mismas y por ello condicionan su desarrollo. Es decir, que los líderes deben de generar necesariamente algún tipo de influencia o impacto en otros líderes, aunque a la hora de estudiar el fenómeno sea difícil poder cuantificarlo o darle algún tipo de concreción. Por este motivo, en el ámbito académico se ha tendido a prestar mayor atención a los factores estructurales y a las “grandes fuerzas de la historia” desde el enfoque hegeliano, por encima de cualquier consideración relevante hacia el individuo.

Esta realidad en su conjunto puede ser ciertamente compleja. La existencia en el proceso político de factores estructurales que trasciende al individuo ha sido un elemento clave a la hora de matizar las teorías relativas al liderazgo político (Heimann y Kampf, 2021). En este sentido, las principales corrientes en las relaciones internacionales otorgan un papel prioritario a los factores estructurales por encima de cualquier personalidad individual. Así, ni el realismo, ni el liberalismo ni por supuesto el estructuralismo, han prestado interés alguno en analizar pormenorizadamente el liderazgo político o considerar este último como un elemento diferenciador en sus respectivas teorías. Las influencias en la política exterior se analizan desde estos enfoques como influencias sistémicas. El realismo enfatiza la naturaleza anárquica del sistema, mientras que el idealismo (o Pluralismo) se focaliza en la interdependencia entre los Estados y el Estructuralismo se centra en el capitalismo global, sus estructuras y sus efectos sobre la distribución (Gámez, 2005).

A pesar de esto, algunos autores están comenzando a tomar este factor como un elemento adicional y complementario a sus teorías. No obstante, hemos de reconocer que la cuestión del líder es una cuestión que se ha tratado por numerosos politólogos, sociólogos, filósofos o diplomáticos. Podríamos concluir pues al hilo de lo anterior, que el papel del liderazgo político es una cuestión perenne, no resuelta. Habida cuenta de los numerosos matices que deben tomarse en cuenta, resulta imposible delimitar aquellas áreas en las que el liderazgo político ha tenido un papel sustancial, de aquellas áreas en las que otros elementos más transversales hayan podido tener.

A fin de cuentas, un líder no puede actuar de manera solitaria en ningún caso, sino que las acciones de este vienen respaldadas por el grupo que lidera. Atribuir a unos y a otros un peso preponderante podría inducir a error, y por este motivo no nos detendremos a examinar cuál de los dos actores, si el líder o el grupo, tiene mayor influencia.

Simplemente, nos limitaremos a examinar si la influencia del líder es suficientemente importante como para ser tomada en cuenta, más allá de la influencia que puedan generar otros factores.

3.2 Teorías sobre el liderazgo político

De liderazgo político existe una amplia y variada literatura. Esta literatura puede estar a menudo caracterizada por su carácter ecléctico al fundamentarse en diferentes ramas de las ciencias sociales: la sociología, la filosofía, la historia o la psicología. Muchas de las teorías y trabajos formulados se combinan a su vez con otros trabajos realizados para otros campos de estudio del liderazgo no vinculados estrictamente con la política. Al fin y al cabo, el liderazgo político no es sino una categoría más dentro de todo el abanico posible de tipos de liderazgo. En cualquier caso, conviene resaltar los puntos remarcados por los principales autores, al tiempo que se expone las visiones alternativas de varios autores.

Uno de los autores más reconocidos en tratar el tema es Max Weber (1864-1920), que analiza en su obra el liderazgo político desde la personalidad. Así, Weber argumenta que la autoridad legítima puede estar fundamentado en motivos racionales, motivos vinculados con la tradición y motivos vinculados al carisma personal. Es decir, liderazgo patriarcal, liderazgo carismático y liderazgo burocrático. En este último caso, que es el que nos concierne, el sociólogo alemán entiende el carisma desde la perspectiva de la devoción a la santidad específica y personal, el heroísmo o el carácter ejemplar de un individuo” (1920: 328).

De forma más simplificada, esta idea se simplifica como la cualidad de la personalidad de un individuo que la separa del común ordinario, por el cual se le trata como ser con caracteres sobrenaturales (Weber, 1920). Dicho de otra forma, desde la perspectiva weberiana el líder carismático goza de autoridad en razón de su virtud personal, la confianza que transmite, su heroísmo o las cualidades ejemplares que demuestra. Sobre la perspectiva de este autor profundizaremos más adelante en el presente trabajo, debido a la función que ejerce el carisma en el liderazgo político (Friedrich, 1961).

Tomando en consideración que Weber analiza desde la sociología, conviene proseguir con otros enfoques, aunque pudiera ser suficiente esta primera aproximación. De hecho, la propia teoría de Max Weber no se diferencia mucho de las principales teorías de liderazgo desarrolladas. Pongamos de ejemplo la “Teoría del Gran hombre” de Thomas Carlyle que serviría de posterior fundamental para la Teoría de los Rasgos (Carlyle, 2013). Citando la línea del propio Carlyle, afirmaríamos que ningún hombre ha vivido en vano, ya que la historia del mundo no es sino la biografía de los grandes hombres. Esta línea es analizada por Archie Brown (2014) en *El Mito del hombre fuerte*. Esta teoría del hombre fuerte constituye el origen de las teorías de liderazgo, muchas de ellas utilizadas en la empresa. Otras teorías de liderazgo como las expuestas por McGregor (1960), Blake y Mouton (1964), Hersey y Blanchard (1982), Hall (1983) o Mintzberg (1994), son complementarias, pero no estrictamente aplicables al ámbito de las relaciones internacionales. Es necesario mencionarlas, ya que se han observado mayores avances teóricos en el liderazgo empresarial que en el liderazgo político, lo cual no excluye que puedan retroalimentarse.

La diferencia entre liderazgo y liderazgo político no siempre es evidente como expresan muchos autores de renombre. Para Burns (1978), el líder es aquel individuo que actúa de acuerdo con los valores y motivaciones de sus seguidores. Al tiempo que clasifica el liderazgo en transaccional y transformacional, Burns entiende que el liderazgo político se ejerce cuando existe un propósito común y los seguidores se movilizan de acuerdo con unos propósitos. Más interesante aún resulta la visión de Elgie (2016), según la cual el liderazgo político sería el proceso por el cual los individuos que ocupan los puestos preminentes del Estado son capaces de determinar el resultado de los procesos de decisión. Esta concepción se complementa con la clasificación de los tres tipos de liderazgo político que hace Young (1991) para examinar el liderazgo político en los arreglos internacionales. Estos son el liderazgo estructural, el liderazgo emprendedor y el liderazgo intelectual.

En general, el liderazgo político ha sido entendido como el poder ejercido por uno o unos pocos individuos para dirigir a los miembros de una nación en su acción (Blondel, 1987). Esta definición posiblemente exprese de manera sintética el fenómeno concreto del liderazgo político, pero sería aún necesario examinar sus implicaciones. Consideramos fundamental en esto la síntesis general que realiza Dion sobre el liderazgo (1968). De acuerdo con este, el liderazgo implica por un lado la relación entre una o más

personas ejerciendo influencia (líder) y por otro, una o más personas sometiéndose a esa influencia (seguidores). Esta misma idea puede extrapolarse al escenario europeo, donde podemos observar los representantes de unos Estados ejerciendo de líderes y actuando de motor en las decisiones, y otros representantes ejerciendo de seguidores. No podemos negar que la pertenencia a uno u otro grupo depende en gran medida de la propia posición del Estado, pero conviene recalcar matices y analizar los puntos de choque, aunque sobre esto nos extendemos más adelante.

Importante también hacer hincapié en el punto de que un líder es valorado por el grupo cuando refleja las normas y aspiraciones del grupo, ejerciendo como agente conservador e innovador al mismo tiempo (Dion, 1968). Esto es igualmente aplicable al liderazgo político. También es relevante comentar que el liderazgo político se puede ejercer en varios niveles, ya sea en el círculo interno del centro de decisiones, dentro del partido político o bien sobre las masas. A estos dos puntos habría que añadir la idea que introduce Blondel (1987) según la cual los representantes políticos tienden a diferenciarse unos de otros, bien marcando distancias con sus predecesores en algunos puntos, bien poniendo mayor énfasis en unas cuestiones u otras.

En cuanto a la manera de analizar la repercusión del liderazgo político puede variar mucho de un autor a otro, en función del marco teórico, la rama social o el campo político de estudio. Algunos autores hacen especial énfasis en la biografía política como eje de la política exterior. Así, Goeschel (2017) se fundamenta en los análisis de Jack S. Levy, Leopold Branke y Jacob Burckhardt para evaluar los casos, como elemento práctico, de los regímenes totalitarios del siglo XX en Alemania e Italia. La apuesta de Goeschel resulta de interés a nivel teórico en tanto que conduce a una síntesis entre el elemento biográfico y el estructural, aunque con ciertas deficiencias lógicas a nivel práctico.

Entre los más firmes defensores de la influencia del liderazgo político en la esfera de las relaciones internacionales encontramos a Byman y Pollack (2001). La postura general presentada por ambos establece que los objetivos, las habilidades y las taras de los individuos son cruciales para las intenciones, capacidades y estrategias de un estado. De acuerdo con esta línea, los individuos no solo tienen efectos sobre las acciones del propio estado, sino que además modelan las reacciones de otros estados al tener que lidiar con las aspiraciones, habilidades y agresividad de los líderes extranjeros.

Aunque Byman y Pollack reconocen que la posición relativa de un estado viene en parte determinada por el poder y la geografía, argumentan que las intenciones de los estados, y por ende su comportamiento, están marcadas por los individuos. De aquí se deriva que los grandes líderes pueden reforzar el poder diplomático de un país, ya que son los individuos quienes construyen las alianzas, generan las amenazas y mantienen el equilibrio del poder. Además, estos líderes pueden guiar la opinión pública de sus estados por medio del empleo del carisma.

Resulta aún más de interés cómo ambos autores establecen que las relaciones personales entre los líderes pueden en ocasiones superar las dinámicas sistémicas. Es decir, que “la preferencia idiosincrática” (Byman y Pollack, 2001) entre los líderes pueden derivar en que un estado se alíe con otro, incluso frente a fuertes presiones domésticas. Para demostrar esto se establece por lo tanto como ejemplo la capacidad de los individuos de crear o deshacer alianzas. El caso seleccionado de estudio es el cambio de política exterior de Alemania que se produjo entre la *Realpolitik* de Bismarck y la *Weltpolitik* del káiser Guillermo II. Para los autores no hay mejor caso que exponga la forma y el fondo de sus postulados básicos. Una metodología similar es aplicada por Rose (1991) que examina el liderazgo de distintos primeros ministros en Europa. A nuestro entender, estos postulados coinciden en su amplia mayoría con los expuestos por Henry Kissinger en *Diplomacia* (1994), los cuales desarrollaremos más adelante.

Otros autores analizan el liderazgo político desde modelos psicológicos. Así, algunos estudios sostienen que la percepción y evaluación de los líderes políticos se fundamentarían en base a dos principales criterios: la moralidad y la competencia (Cwalina y Falkowski, 2016). Por moralidad se entendería la atribución del líder de respetar las normas en beneficio de otros, y por competencia la capacidad de obtener un logro de manera exitosa y eficiente. Ambas dimensiones son importantes a la hora de evaluar al líder político, con una tendencia a valorar la integridad y moralidad por encima del resto (Cwalina y Falkowski, 2016). Se ha llegado incluso a clasificar las características de los líderes políticos en función de patrones novelescos. Es el caso de Tempest (2016) que agrupa en tres grandes categorías los tipos de políticos. Según este autor, un líder político podría seguir los patrones de un personaje de Tolstoy, un personaje de Dostoevsky o un personaje de Dickens de acuerdo con unas características psicológicas determinadas. Como podemos observar no escasea la originalidad en lo que respecta al análisis psicológico de la persona.

Combinando la modelización psicológica con los postulados de Kissinger o Byman y Pollack, nos encontraríamos el estudio de Juliet Kaarbo (2017) sobre la personalidad y las relaciones internacionales. A nivel teórico, Kaarbo sostiene que los líderes afectan significativamente la política exterior de sus países. La razón de esto deriva del hecho de que los líderes, basándose en sus percepciones e interpretaciones, generan expectativas en otros actores, planean estrategias y urgen acciones. No obstante, se matiza al mismo tiempo que las características del líder cobran mayor importancia de acuerdo con el contexto. Así, veríamos cómo en contextos complejos e inciertos, de mayor simbolismo o donde la autoridad política está concentrada es más probable que esto ocurra.

Kaarbo añade a esta corriente teórica, un elemento de análisis psicológico: *Leadership Trait Analysis* (LTA). El LTA consiste en identificar la personalidad de un líder en función de siete caracteres que son la creencia en poder controlar los eventos; la complejidad conceptual; la necesidad de poder; la desconfianza en otros; los sesgos de grupo; la autoconfianza; y la orientación a la tarea. En función de que los líderes cumplan con mayor o menor grado con estos caracteres se aproximarían a un enfoque determinado del liderazgo político. Por poner un ejemplo, de los líderes que poseen una alta creencia en su capacidad de controlar eventos y unas enormes ansias de poder, se podría esperar que desafíen las restricciones imperantes. Así, unos líderes podrían ser cruzados ideólogos, mientras que otros serían pragmatistas u oportunistas.

La visión más completa del liderazgo político está proporcionada por Hart y Rhodes (2014), que coinciden en algunos puntos con Kaarbo. Para Hart y Rhodes el liderazgo político tiene sentido cuando existe un alcance apreciable de influencia y de elección para los actores individuales. De igual forma, aunque el hecho de quién gobierne importa, se reconoce que no en todos los casos, o no siempre. El contexto político-económico puede limitar el rango de políticas que los líderes pueden seguir.

Por lo general, vemos una clara diferenciación entre las tres principales escuelas de relaciones internacionales respecto al liderazgo político. Tal y como hemos venido comentando con anterioridad, las tres escuelas han priorizado los elementos o dinámicas estructurales por encima de cualquier consideración relevante de la individualidad. Sin embargo, autores de relevancia en la escuela del realismo otorgan un papel nada desdeñable a la personalidad política del gobernante.

Entre los autores de esta escuela que han estudiado el liderazgo político encontramos a Kenneth Waltz (2001), John Mearsheimer (2011), Hans Morgenthau (1993) o Henry Kissinger (1994). A estos podríamos incluir también a figuras inspiradoras del Realismo como Tucídides o Maquiavelo (Byman y Pollack, 2001). Asimismo, deberían quedar incluidas las visiones de diversos autores neorrealistas que han combinado el estudio a nivel sistémico con el estudio a nivel unitario (individuos) en relación con una serie de variables (Götz,2021). De acuerdo con estos últimos, los factores sistémicos explicarían en gran medida la orientación estratégica del estado, al tiempo que los individuos determinarían la selección de medios e instrumentos asumibles en la política exterior.

También se reconoce desde esta visión el papel que genera la imagen exterior de un líder en la política exterior. A pesar de esto, entre los autores del neorrealismo destacaríamos ante todo a Michel Foulon (2015). De este autor destacamos la identificación que hace acerca de las principales variables de uso: los filtros cognitivos de los responsables políticos; la ideología doméstica; la presión de los grupos de interés; y las capacidades extractivas del estado (Foulon, 2017).

Dicho esto, no podemos negar que incluso esta escuela existe una preferencia general por la influencia sistémica en un contexto internacional anárquico donde el poder viene determinado por elementos que superan el nivel individual. En cualquier caso, el realismo clásico tradicionalmente ha permitido la inclusión de factores como la cultura, la ideología o el responsable político en el entorno de un sistema internacional competitivo.

En cuanto al liberalismo en términos generales no presta especial atención al fenómeno del liderazgo político, y cuando lo hace es de manera bastante residual. Esto se debe a que para esta escuela las ideas de la sociedad, los intereses o las instituciones tienen una influencia más relevante a la hora de marcar el comportamiento del Estado y sus preferencias. Las relaciones entre Estado y sociedad adquieren así un carácter central en la política internacional (Moravcsik, 1997). Si observamos las tres principales corrientes dentro del liberalismo se puede constatar que el factor individuo se diluye por completo. Así, mientras el liberalismo idealista hace referencia a los valores e identidades sociales colectivos, el liberalismo comercial analiza el intercambio económico transnacional y el liberalismo republicano examina las formas de representación domésticas. La

focalización en todo caso se realiza en torno a la interdependencia ya sea entre estados o sociedades.

La única excepción la podríamos aplicar con Joseph Nye y su idea del *soft power*. En el *soft power* quedarían incluidos elementos como la cultura, los valores políticos, las instituciones, las personalidades atractivas o las políticas (2008). Este *soft power* se contrapone frente al *hard power*, y en él quedan todos aquellos elementos que trascienden el ámbito material y que contribuye a reforzar la influencia de un estado en el escenario internacional. Como puede resultar evidente, el liderazgo político entraría dentro de esa esfera.

El estructuralismo como su propio nombre indica fundamenta su visión de la realidad de acuerdo con la lógica marxista de las estructuras. De tal manera, que no incluye el liderazgo político como uno de los fundamentos de las políticas de los Estados. El liderazgo se entiende desde la perspectiva del liderazgo educacional. Esta forma de liderazgo está fundamentada en las nociones del poder y subjetivización de Foucault (2002) y la performatividad y agencia discursiva de Butler (1997). De acuerdo con esta línea, el liderazgo no consistiría en una lista de caracteres o comportamientos a implementar, sino un conjunto de prácticas diarias y discursos (Niesche y Gowlett, 2015).

De todas las principales escuelas, el constructivismo ha sido la que ha profundizado de una manera más especial el tema. Elgie (2016) distingue entre cuatro principales ramas dentro de la escuela constructivista que tratan el liderazgo político. El enfoque performativo analiza el lenguaje como sentido de liderazgo, el enfoque interpretativo examina los poderes ejecutivos como razón de liderazgo y el enfoque carismático evalúa el carisma como una construcción social. La última rama la formarían aquellos autores críticos. Por último, en esta escuela se trata también la cuestión de la presidencialización de la política (Skowronek, 2008), que personifica y realza la primacía del poder ejecutivo sobre el resto de los poderes del Estado. Hay una especial predilección de estos autores por el marketing político (Di Gregorio y Ceccobelli, 2022), como estrategia para crear una imagen de un candidato de cara a sus electores.

Al hilo de lo expuesto, no podemos obviar el hecho de que la construcción de la propia figura política obedece a la imagen que se crea y se difunde por los medios de comunicación. Se ha realizado algún estudio analizando la relación existente entre la imagen que se tiene de un país, y la imagen que proporcionan los medios de los líderes

de esos países (Balmas,2018). Dicho estudio concluyó estableciendo una relación causal directa entre la exposición a los artículos de noticias en lo respectivo a los comportamientos y características de los líderes extranjeros y las evaluaciones de las características personales de los ciudadanos de ese país. Expresado de otra forma, existe una tendencia a replicar las características de un líder extranjero en el conjunto de la población a la que representa. Este descubrimiento es especialmente notorio, en tanto que pone de relieve el hecho de que el liderazgo político es capaz de influir en la imagen externa que se tenga del propio estado en el exterior.

En cierto sentido, el carácter carismático y la capacidad de liderazgo del representante puede interpretarse de manera diferente desde enfoques más constructivistas. El propio Balmas (2018) defiende que las evaluaciones personales del líder de una nación afectan a las percepciones que otros tienen de esa nación y del pueblo que representa. Así, el líder de una nación sería la figura más prominente y ejemplar de esa misma nación.

A modo de resumen, ya sea desde la visión weberiana del líder carismático, o ya desde enfoques más psicológicos, liberales, estructuralistas o constructivistas podemos comprobar que en líneas generales los autores coinciden en otorgar un papel al líder político. No obstante, estos difieren en la forma y la relevancia que este papel adquiere a la hora de influenciar en los asuntos públicos, así como el origen de esta influencia. Se reconoce pues su influencia, pero no se determina ni la forma, ni el origen, ni el peso que esta tiene.

3.3 El liderazgo político en la Unión Europea

En atención al carácter *sui generis* de la UE, ésta no ha quedado exenta de un examen global de los tipos de liderazgo político en el seno de la misma. Esta cuestión se acentúa aún más ante la falta de un liderazgo claramente definido. No podemos decir que exista un cargo ni tampoco una institución que pueda arrogarse el liderazgo de la UE en su conjunto. De ahí que muchos hagan un uso tajante de la expresión '*leaderless Europe*' (Hayward,2008). La Comisión y el Consejo, con sus respectivas presidencias se disputan el papel hegemónico, pero en ningún caso parece evidente habida cuenta de la complejidad del sistema de instituciones y los procesos de toma de decisiones de la UE.

Tömel y Verdun (2017) entienden que el liderazgo político en la UE se caracteriza por una densa red de instituciones, de redes informales y de varios espacios de negociación intergubernamentales que favorecen precisamente el ejercicio de este liderazgo. Este liderazgo se entendería pues desde esa compleja interacción entre una multitud de líderes, organizaciones, poderes y prerrogativas divergentes, objetivos y seguidores. En otras palabras, una intrincada estructura multinivel y multiestatal, que tiene que equilibrar muchos intereses divergentes y encontrar soluciones a problemas complejos.

En el campo del liderazgo político en relación con la UE se ha escrito tanto en referencia con el liderazgo ejercido por las instituciones como por los principales cargos. De esta forma, se ha escrito por ejemplo sobre el liderazgo político en la presidencia rotatoria del Consejo y las negociaciones multilaterales (Tallberg, 2003), así como la presidencia permanente del Consejo Europeo (Dinan, 2013). En relación con la presidencia del Consejo Europeo, se han realizado estudios pormenorizados acerca del liderazgo de Hermann Van Rompuy, primer presidente de la historia y su papel en la conclusión de acuerdos (Howorth, 2011; Dinan, 2013). También existen otros trabajos que estudian el liderazgo y modos de gobernanza en el Consejo Europeo (Wratil, 2018). Debemos decir que el estudio de ambas presidencias resulta pertinente para el presente trabajo, aunque no sea el objeto principal de su atención.

Otros estudios se centran en aspectos más heterogéneos. Así vemos como hay estudios que se han centrado en la importancia del poder de las élites o el *networking* (Kingah, Schmidt y Yong, 2018), y otros que se han enfocado en el papel de las ideas de las élites europeas (Marcussen, 2000). Asimismo, se ha hablado extensamente del eje francoalemán como núcleo de liderazgo dentro de la UE (Schild, 2010; Vasallo, 2013; Krotz y Schild, 2013; Krotz y Maher, 2016; Krotz y Schild, 2018a; Krotz y Schild, 2018b). De forma más alineada con este trabajo hay estudios que han analizado las tensiones generadas entre los jefes de Estado y de gobierno a la hora de actuar a nivel europeo (Van Esch y Swinkles, 2015; Van Esch, 2017; Müller y Van Esch, 2020) y otros que reconocen la importancia creciente de los Estados (Helms, 2017). En la misma línea, existen trabajos que exponen el papel que ejercen los Estados pequeños a nivel europeo (Panke, 2008; Bunse y Nikolaidis, 2015). Sobre el papel que ejercen los Estados en ese liderazgo político conviene resaltar la aportación de Fabbrini (2015), que expone cómo los diferentes objetivos de estos influyen en el funcionamiento regular de la institución.

Sin embargo, de todas las figuras e instituciones, la más estudiada es sin duda la Comisión Europea, y las personas que han ejercido su presidencia. En este sentido, nos encontramos con la figura de Jacques Delors (Drake, 1995) y de otros tantos presidentes que han liderado la Comisión como Jacques Santer, Romano Prodi o Jean-Claude Juncker (Tömmel, 2013; Kassim, 2017). Y en esto no podemos dejar de presentar la visión de muchos autores en lo relativo al liderazgo ejercido por los padres fundadores y los “Padres de Europa”. Es decir, todas aquellas personalidades cuya acción ha supuesto un impulso notable en la construcción europeo, y que han sido prueba de la capacidad del individuo de poder liderar incluso una organización tan compleja como la UE (Anta, 2005). Estaríamos hablando pues del liderazgo político ejemplificado en una serie de figuras históricas dentro del escenario europeo.

A modo de conclusión, podemos notar que existe una amplia y variada bibliografía al respecto. De esta manera, la aportación de todos estos autores genera una perspectiva multifacética en tanto que resulta difícil comprender cómo se ejerce el liderazgo político en las distintas instancias europeas. Se puede liderar desde la presidencia de la Comisión o la presidencia del Consejo o el Eurogrupo. Se puede liderar desde el eje París-Berlín o desde una coalición de capitales. Se puede incluso liderar desde las ideas. A lo que a nosotros afecta, trataremos de evaluar el impacto del liderazgo ejercido por los distintos dirigentes que representan a los Estados miembros y que componen el Consejo Europeo.

3.4 El Consejo Europeo. Evolución histórica y funcionamiento.

Hemos querido seleccionar como punto de partida de nuestro análisis la institución del Consejo Europeo, habida cuenta de sus peculiares características dentro del organigrama europeo. Para esto, es necesario mencionar primero tanto sus funciones y atribuciones, como fines para los cuales lleva insertado desde el Tratado de Lisboa como institución de la Unión Europea (UE).

El Consejo Europeo (EUCO) “integrado por los jefes de Estado o de Gobierno y presidido por un presidente a tiempo completo, establece la orientación política y las prioridades de los trabajos de la UE” (Council of the European Union, General Secretariat of the Council, 2018a). Es el lugar de reunión de los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros para “tomar decisiones estratégicas, responder a crisis y discutir

acuciantes problemas económicos y de política exterior” (McCormick, 2011). Actúa como verdadero directorio político y jurídico (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2020).

Dado que reúne a las más altas personalidades de la Unión con la idea de concertar un mismo rumbo estratégico entre los países miembros e instituciones, el Consejo Europeo es por lo general definido como el órgano político y estratégico de la UE o motor político institucional. La labor del EUCO se centra en las decisiones clave en lo relativo a la dirección estratégica de la integración política. Esto se extiende desde la promoción de nuevas áreas de cooperación política, el desarrollo de una política exterior común, hasta la asistencia en el desarrollo de la agenda política de la UE. Todo esto queda estipulado en los Tratados que establecen que el EUCO: “dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna” (art.15, TUE)

De tal manera, que es el EUCO quien se encarga de definir la orientación y las prioridades generales en la UE. Por este motivo, “no negocia ni adapta legislación de la UE, sino que fija la agenda política” (Council of the European Union, General Secretariat of the Council, 2018b). Es decir, que esta institución no posee funciones legislativas propias, sino funciones propiamente políticas con la idea de velar por la dirección general de la Unión en el largo plazo e intervenir en aquellas cuestiones de sustancial importancia tanto para la UE como sus Estados miembros. Muchas de estas cuestiones pueden tener su origen en el orden interno (cuestiones comunitarias), o bien pueden responder a la necesidad de hacer frente a una amenaza externa. En cualquier caso, tanto la finalidad como su estructura permiten que dicha institución pueda contribuir seriamente al funcionamiento de la UE por medio de la atención a cuestiones que requieren de una acción conjunta por parte de los Gobiernos estatales.

Siendo esto cierto, el EUCO es una institución no originaria del proceso de integración europeo, sino que es fruto de una evolución progresiva. Los orígenes se remontan a la Cumbres de jefes de Estado o de Gobierno que se realizaban para resolver las amplias cuestiones estratégicas relacionadas con el proceso de construcción europea. Así, podríamos citar como una de las primeras cumbres claves la que tuvo lugar en París en febrero de 1961. A esta le siguieron otras dos cumbres ad hoc en Roma (1967) y en La Haya (1969). Ante la problemática y las disrupciones generadas con el final del Sistema de Bretton Woods en 1971 y la crisis energética iniciada en 1973 por los países de la OPEP, se puso en evidente la falta de dirección general de las Comunidades Europeas

(McCormick, 2011). Estas se encontraban paralizadas tanto por el contexto histórico como por las numerosas diferencias entre los Estados en el seno del Consejo (actual Consejo de la UE). Todo ello motivó una reevaluación del esquema institucional vigente.

El punto de inflexión se produjo a raíz de la cumbre de Copenhague de diciembre de 1973, donde se dispuso la necesidad de celebrar estas cumbres siempre que fuera necesario. Un año después, esta cumbre sería sucedida por la cumbre de París de diciembre de 1974, y por la cual se crea formalmente el Consejo Europeo definiéndose así sus funciones (Council of the European Union, General Secretariat of the Council, 2018a). El nuevo nombre de la institución fue anunciado por el propio presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, encargado de preparar y presidir dicha cumbre, en la posterior conferencia de prensa.

El primer EUCO constituido como tal se reunió por vez primera en Dublín en marzo de 1975. Estas reuniones se realizarían progresivamente con más frecuencia, pasando de un esquema trianual hasta 1985, otro bianual hasta la ratificación del Tratado de Lisboa, y actualmente con cuatro reuniones anuales. Herman Van Rompuy inauguraría el nuevo esquema de Lisboa en la reunión informal en la Biblioteca Solvay de Bruselas el 11 de febrero de 2010 (Council of the European Union, General Secretariat of the Council, 2018a). Desde 2017, se reúnen en el Edificio Europa dos veces por semestre. El papel del CE también fue evolucionando progresivamente, ya que desde un inicio sus funciones eran vagas y ambiguas. Su membresía no se confirmaría hasta el Acta Única Europea, mientras que su papel tendría una base con Maastricht y su confirmación final como institución llegaría con el Tratado de Lisboa (McCormick, 2011).

La historia de la evolución constitutiva del EUCO es relevante en tanto que muestra su aún permanente carácter de cumbre, lo cual fija claramente su funcionamiento interno. Asimismo, todo esto no hace sino reflejar la importancia creciente de la institución como eje de la política europea, y la ingente necesidad de reunir conjuntamente a los líderes de los Estados miembros para coordinar en común la acción general de la UE. Podríamos decir que el EUCO es un elemento cada vez más importante del sistema de *checks and balances* en Europa, y en donde quedarían representados los intereses de los Estados en medio de esa dialéctica entre intereses estatales y comunitarios.

En lo relativo al funcionamiento, es el presidente del Consejo Europeo el encargado de convocar a los dirigentes de los Estados y al presidente de la Comisión a participar en la cumbre, ya sea de manera ordinaria o excepcional (Council of the European Union, General Secretariat of the Council, 2020). Entre los actos del EUCO nos encontramos las conclusiones, las declaraciones y las decisiones, ninguno de naturaleza jurídica. El acto de uso por antonomasia son las conclusiones. Las declaraciones se utilizan cuando es necesario adoptar posiciones de principio importantes (ej. Declaración de Versalles). En cuanto a las funciones nos encontramos con las funciones constitutivas relativas a los tratados o el Marco financiero plurianual, las funciones de orientación general y los nombramientos de las más altas instancias (Mangas Martín y Liñán Noguerras, 2020).

3.5 Elementos por destacar en el Consejo Europeo

A la hora de evaluar el elemento negociar en el seno del CE, vamos a adoptar tres de sus características principales: el consenso, la informalidad y la flexibilidad (McCormick, 2011). Estas tres características explicarían en gran medida la influencia que pueden llegar a ejercer los jefes de Estado o Gobierno a la hora de acordar una acción en común.

La informalidad permite que las deliberaciones puedan realizarse evitando las excesivas rigideces protocolarias y de otros tipos. Además, incentiva la conclusión de acuerdos de manera más sencilla, ya que el tono adoptado por los líderes puede ser más directo y escapa del tono discursivo de cara a la opinión pública. El hecho de que las reuniones sean a puerta de cerrada favorece el tono informal en las reuniones y otorga mayor libertad de discurso a los líderes a la hora de expresar sus puntos de vista.

En cuanto a la flexibilidad favorece que se puedan tratar temas muy variados y por tanto no se exige seguir una agenda legislativa, ya que se deliberan sobre cuestiones estratégicas. De igual modo, las posturas seguidas por los líderes pueden variar sustancialmente en función del tema que se trate. Esta flexibilidad permite que las conversaciones entre los distintos líderes puedan combinar el *brainstorming* con discusiones a nivel bilateral o multilateral, que se formen coaliciones variables o que el proceso de negociación pueda fluir sin cortapisas. La flexibilidad se extiende también al

número de reuniones, ya que a las cuatro que se realizan anualmente, pueden añadirse tantas como lo demande la situación.

Por último, en lo que respecta al consenso es el modo por defecto designado para llegar a acuerdos, salvo en aquellos casos estrictamente estipulados por los Tratados. Esto otorga un mayor poder de negociación a los países pequeños, ya que se requiere de su beneplácito para avanzar en ciertos asuntos. No debemos que cada jefe de Estado o gobierno tiene su propia agenda, lo cual impone una serie de dificultades cuando se exige un consenso en las decisiones a adoptar en temas en muchos casos controvertidos.

A estas tres características principales, conviene añadir algunas aportaciones. En primer lugar, Tömel y Verdun (2017) afirman que en las situaciones de crisis donde se exige una acción contundente, el liderazgo fragmentado y compartido no funciona. Esta fragmentación provoca que las decisiones o no se tomen, o si toman se realiza a destiempo ante la necesidad de emprender largas deliberaciones y negociaciones de las partes interesadas con las instituciones. Sobre el papel que tienen la crisis a la hora de forjar un liderazgo, Goezt (2017) explica la conexión entre el tiempo y el liderazgo en la política de crisis.

Según Goezt, en tiempos de crisis un dirigente se puede ver reforzado en función de su presupuesto temporal (*time budget*), su horizonte temporal y su relativa predictibilidad. Por presupuesto temporal, se entiende la duración del mandato presidencial o ejecutivo, mientras que el horizonte temporal sería la capacidad de marcar el rumbo en el largo plazo. El cuándo actuar, en qué orden, con qué rapidez y por cuánto tiempo son elementos críticos a la hora de determinar el resultado final. A estas cuestiones, Goezt incluye la capacidad de marcar el tiempo a los otros, la habilidad de ejercer la paciencia en las negociaciones y la disponibilidad de presupuestos temporales amplios. Todos estos elementos pueden ser de utilidad a la hora de lograr los objetivos marcados en la mesa de negociación del Consejo Europeo.

Por lo tanto, la conclusión a la que llega Goezt, es que los actores con mayores presupuestos temporales, horizontes temporales más extendidos y menor incertidumbre mantienen una posición de ventaja frente a aquellos que tiene un mandato más corto. Cuanto mayor sea la capacidad de imponer a otros las prioridades temporales y las preferencias, mayores serán las posibilidades de lograr los objetivos sustanciales. Aquellos líderes que tienen un mandato más limitado en el tiempo actúan con mayor

incertidumbre dado que la posibilidad de ser relegado en algún cambio de gobierno o disolución parlamentaria es mayor. Dicho lo cual, podríamos añadir que aquellos gobiernos cuya permanencia depende de frágiles coaliciones, se ven igualmente afectados por esta incertidumbre.

A esta realidad podríamos añadir otros tantos factores que pueden marcar el rumbo de las negociaciones en el Consejo Europeo. Así, Helms (2017) argumenta que en un escenario de geometría variable y de una Europa a varias velocidades, las oportunidades para líderes no han hecho sino incrementar. A esto, Helms añade otros dos elementos a tomar en cuenta. El primero es la confianza que tienen los Estados miembros entre sí y con las instituciones europeas. Sobre esto habla también extensamente Majone (2014), ya que se trata de un elemento central. El segundo elemento es el uso de la ideología y la identificación social que puede hacer aumentar o disminuir la influencia de un dirigente sobre otros según sea el caso.

Finalmente, toda la lista de variables que según McCormick (2011) determinan el resultado final de las Conclusiones del CE. De manera general, el resultado final de las conclusiones es fruto de las habilidades de gestión del presidente del Consejo, la calidad de la organización y la preparación, el contexto internacional, las habilidades de negociación de los líderes individuales, las relaciones personales entre esos líderes y el cómo esos líderes deciden equilibrar la defensa de sus intereses nacionales con los intereses comunitarios. A estos aspectos generales, se incluyen cinco conjuntos de presiones internas dentro del CE: el eje francoalemán, las agendas ideológicas y personales de los dirigentes estatales, el nivel de experiencia de los líderes, y el nivel de respeto y credibilidad de los líderes.

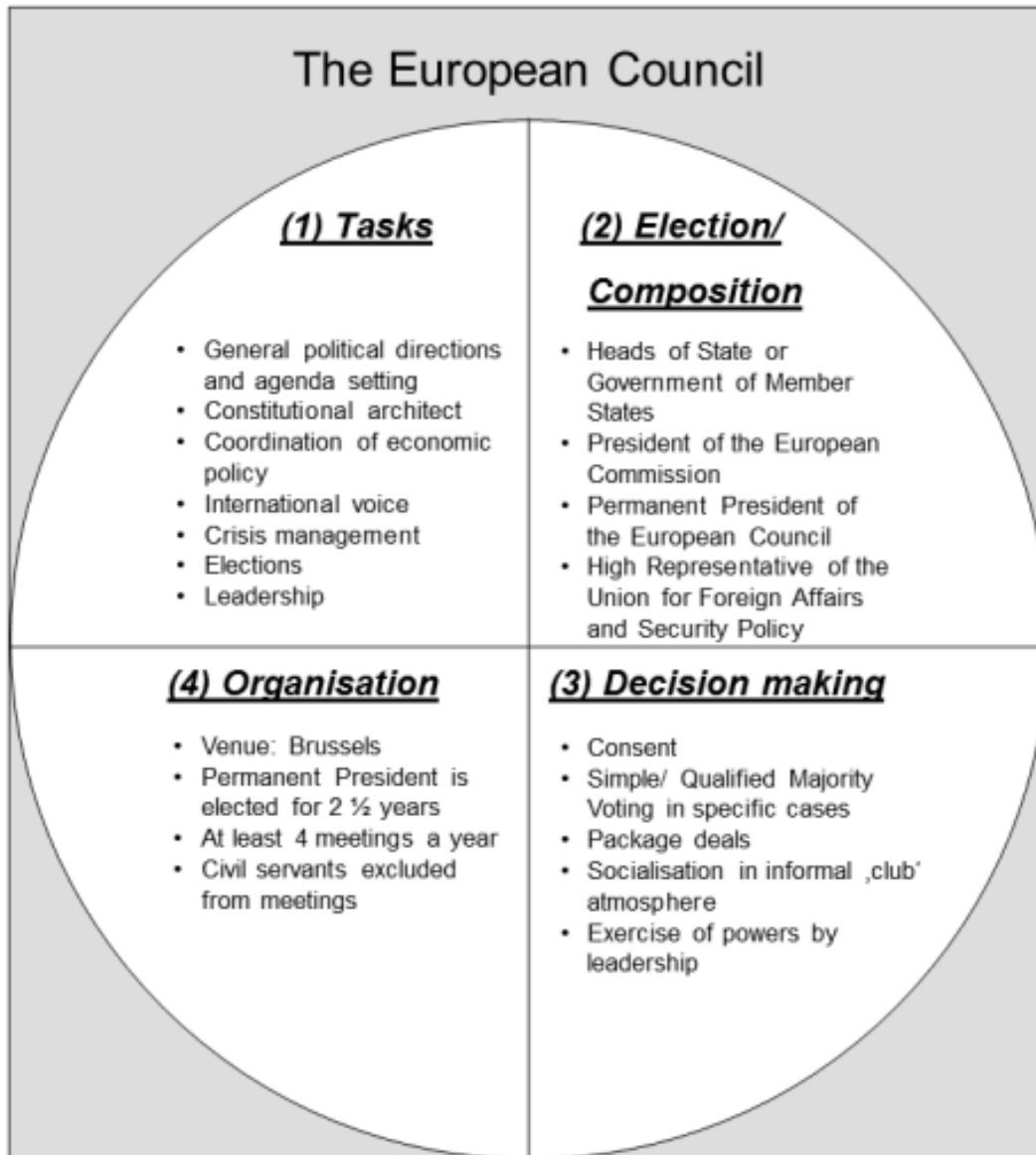
Cada uno de estos elementos merecen ser estudiados separados. Sin embargo, a nivel general podríamos mencionar brevemente algunas cuestiones que analizaremos en mayor profundidad en el análisis. De esta forma, podemos anunciar que el eje francoalemán se ha visto además respaldado por el fuerte liderazgo de Angela Merkel. En cuanto a la convergencia de agendas entre los políticos podemos observar que esta es crucial a la hora de configurar una serie de coaliciones. Pongamos de ejemplo, la coalición de los países frugales, el eje mediterráneo o el grupo de Visegrado. Estas agendas, la capacidad de los líderes de ponerlas en práctica y las relaciones personales con otros líderes hacen aumentar la credibilidad y respeto que obtiene un dirigente de otros.

A modo de resumen, entre los elementos a destacar en el CE nos encontramos con la informalidad, la flexibilidad y el consenso como características principales. A estos añadimos las aportaciones de otros autores que toman entre otros elementos el nivel de confianza, las relaciones y habilidades personales o las agendas políticas de cada líder.

De forma específica, nos interesa el papel que pueden ejercer las crisis en la configuración de un liderazgo en el EUCO. En general, aquellos jefes de Estado o de gobierno que poseen mayores presupuestos temporales, horizontes más amplios y menores incertidumbres tienen una ventaja crítica cuando se trata de actuar estratégicamente, en lugar de tácticamente frente a los dirigentes de otros Estados miembros. Esta es una conclusión destacable, ya que la incertidumbre y disrupciones producidas en la última década han forzado a tomar decisiones de calado en el seno de la UE: la gestión de los flujos migratorios, la negociación de la salida de un estado, la imposición de sanciones a otro estado o la mutualización de la deuda son algunos ejemplos visibles de esto.

Por último, no podemos dejar de hacer alusión al esquema TEDO del Consejo Europeo. Este esquema proporciona una herramienta analítica muy útil para agrupar las principales características de la institución, y que es utilizado como punto de referencia inicial para muchos análisis académicos del EUCO (Bartsch y Wessels, 2019). Los cuatro ejes del esquema lo constituyen las Tareas (*Tasks*), la Elección/Composición (*Election/Composition*), el proceso de toma de decisiones (*Decision-making*), y la Organización (*Organisation*). Esto nos va a servir especialmente en el apartado de toma de decisiones, ya que analizaremos el resultado final de las Conclusiones, así como el modo en que se ha llegado a ese resultado en base a las posturas iniciales.

Figura 1. Esquema TEDO



Fuente: Bartsch y Wessels (2019)

4. Marco teórico: Max Weber, Henry Kissinger y Kenneth Waltz

Dado el tema que queremos abordar en este trabajo se encuentra estrictamente vinculado al terreno de la politología, consideramos oportuno referenciar el análisis de Weber como oportuno. Weber tiene además la cualidad de ser el autor cuya obra haya tenido mayor impacto en el estudio del liderazgo político, y a día de hoy sigue siendo el más importante teórico en el asunto. De manera más precisa, conviene también aclarar que nuestro objetivo no es tanto ahondar en el carisma de un líder, sino dejar en claro que deben tomarse en consideración todas las implicaciones que el carisma en un líder o representante político puede tener.

Al hilo de lo comentado anteriormente, Weber habla de tres tipos de liderazgo: patriarcal, carismático y burocrático. Según la perspectiva de Weber, existen una serie de elementos o cualidades extraordinarias en el líder carismático (reales o imaginarios) que le harían elevarse por encima del resto y ser capaces de movilizar el esfuerzo humano. Por lo tanto, en el fondo Weber ahonda y resalta los aspectos disruptivos del carisma. Lo realmente interesante de la teoría weberiana constituiría pues en esta profundización del término de carisma, cuya terminología (carisma religioso) es originariamente cristiana, y al cual alude San Pablo en sus cartas. De ahí, que Weber otorgue al carisma cierto carácter de divinidad, ya que se inspira a su vez en las contribuciones de Sohm (Joosse, 2014). El carisma de un líder, así entendido, sería una cualidad de la personalidad que pasa por extraordinaria “por cuya virtud se la considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas -o por lo menos específicamente extra cotidianas y no asequibles a cualquier otro-, o como enviados del dios” (Weber, 1922:193).

A nuestro entender, este carisma expresado por un representante trasciende la propia influencia que este ejerce en sus seguidores y alcanza a otros representantes. Como puede resultar evidente, ningún representante estatal ejerce sus funciones de manera abstracta y obedeciendo fríamente al pragmatismo del análisis minucioso de la *realpolitik*. Esto resulta además de irreal, imposible, en tanto que la condición humana es inherente a la persona que ejerce la representación. Por este motivo, conviene añadir la perspectiva de autores realistas que asumen esta posición como es el caso de Henry Kissinger y Kenneth Waltz. Estos autores, asumiendo los postulados propios del realismo, admiten en cierto grado el papel de los representantes del estado en la elaboración y ejecución de la política exterior de sus estados.

Para Kenneth Waltz, se podrían analizar las relaciones internacionales desde tres posibles niveles de análisis denominadas “imágenes”. En el primer nivel el comportamiento de los estados estaría determinado por el comportamiento de los individuos. En el segundo nivel, serían las estructuras internas (modelo de gobierno, estructura social etc...) las que determinarían dicho comportamiento. Por último, las naciones estarían influenciadas por su posición relativa determinadas por su poder y su geografía (Byman y Pollack, 2001). En lo que concierne al liderazgo político, este encajaría con la primera imagen. Esto queda tajantemente expresado cuando Waltz afirma que “las causas importantes de la guerra se encuentran en la naturaleza y el comportamiento del hombre” (Waltz, 2001:18).

No obstante, debe reconocerse que Waltz termina por priorizar el papel influyente en la política exterior de la tercera imagen por encima de las otras dos. Siendo esto así, nos resulta válido el enfoque adoptado en la primera y la tercera imagen al menos desde la perspectiva teórica. La conjunción de ambas imágenes es útil cuando se trata de evaluar la relación entre elementos estructurales y carisma político. La mejor forma de definir el posicionamiento general de Waltz, viene reflejado en la siguiente cita:

“Los eventos de la historia mundial no pueden separarse de los hombres que los hicieron. Pero la importancia de la naturaleza humana como un factor en el análisis causal de eventos sociales es reducida por el hecho de que la misma naturaleza, no importa cómo se la defina, tiene que explicar una variedad infinita de eventos sociales” (2001:21).

La visión de Henry Kissinger, a diferencia de la de Kenneth Waltz, no está expresada en un manual específico sobre el tema. De tal forma que extraeremos su visión a raíz de sus obras publicadas y otras referencias en la cuales se pueden obtener una serie de puntos clave. Podríamos de hecho hacer mención de una de las grandes citas que realizó Kissinger en plena visita oficial por Oriente Medio en 1974:

“I tended to think history as run by impersonal forces. But when you see it in practice, you see the different personalities make” (Isaacson, 2005:13)

En pocas palabras, Kissinger reconoce el valor de la personalidad política en el ejercicio y puesta en práctica de la política exterior del estado. Esta postura se estructura y desarrolla de manera más detallada en su célebre obra *Diplomacia* (1994), en la cual analiza la historia de las relaciones internacionales a través del papel que ejercen de los

estadistas. Otras obras tratan la misma cuestión, aunque no de forma tan acentuada. Así muchos afirman que, en *Diplomacia*, Kissinger ensalza figuras como las de Richelieu, Metternich, Woodrow Wilson o Bismarck, reforzando el papel de estos en la configuración de los asuntos internacionales (Derian, 1995). De esta forma, la obra en sí refuerza el papel de la personalidad y actúa como testimonio de un selectivo grupo de “grandes hombres” de los cuales derivan máximas clásicas de la diplomacia. En otras palabras, la obra sería una oda o celebración de los grandes hombres de la historia y su contribución al devenir de las relaciones internacionales.

A lo mencionado anteriormente podríamos incluir toda una lista de citas que aparecen en la obra, y que ponen de relieve este posicionamiento. No obstante, por evitar extendernos haremos una breve mención a algunas de ellas. A las ya mencionadas odas que realiza Kissinger en torno a las figuras de Richelieu, Metternich o Bismarck, Kissinger puntualiza en los casos de la Cumbre de Ginebra de 1955 y en la apertura de los EE. UU. hacia China un papel especial del liderazgo político. De esta forma, en la Cumbre de Ginebra reconoce que su significación:

“no había estado en ningún acuerdo específico, sino en las relaciones personales que había ayudado a establecer entre los gobernantes. Hasta en la patria de la diplomacia del equilibrio de poder, la atmósfera estaba ascendiendo hasta ser el elemento clave de la política exterior [...] Estos hombres, soportaron sus inmensas cargas, se reunieron, charlaron y bromearon juntos, como simples mortales” (Kissinger, 1994:551)

De aquí podríamos extraer el fundamento principal de que la atmósfera reinante en las Cumbres internacionales puede reforzar el papel del liderazgo político. En Ginebra acudieron importantes personalidades de la época, y cuyos nombres aún resuenan, como Dwight Eisenhower, Anthony Eden, Nikita Krushev, Nikolai Bulganin, Molotov, Harold Macmillan, Edgar Faure o John Foster Dulles. De tal manera, que Kissinger deja claro que la contribución de cada una de estas personalidades debe ser apreciada por la historiografía. Esto resulta más aún pertinente habida cuenta de que el modelo de Cumbres es asimilable, sino totalmente replicable a las reuniones del Consejo Europeo. Cabría solo sustituir los nombres de Krushev, Eisenhower o Eden por los de Merkel, Draghi, Rutte o Viktor Órban.

En cuanto a la apertura de los EE. UU. a China, Kissinger considera que esta *“ofrece un buen ejemplo del papel de las personalidades en la dirección de la política exterior”* (1994:784). Este supuesto es significativo dado que estos sucesos son contados desde la experiencia propia y participación del autor en dichos acontecimientos. Por último, no podemos terminar de citar al reconocido secretario de Estado norteamericano sin hacer alusión a una realidad previamente mencionada. Dicha realidad atendería al hecho de que el papel del liderazgo político se vislumbra cuando es necesario acercar posturas entre dos estados con visiones divergentes.

En el caso de China y EE. UU. se admite del acercamiento que: *“la facilidad y rapidez con que se logró y las proporciones que adquirió debieron mucho a la sutileza y perseverancia de los dirigentes de ambos bandos que lo crearon”* (1994:784). Cabría pues plantearse en el marco de este trabajo el papel que ejercen los líderes europeos en las respectivas Cumbres europeas. Finalmente, debemos que considerar que para Kissinger el equilibrio del poder configurado entre los Estados es un fenómeno psicológico, ya que depende de la percepción y cálculo que hagan los mandatorios sobre el mismo (Berridge, Keens-Soper y Otte, 2001).

Tomando como primera referencia el liderazgo carismático de Max Weber, y ahondando en el primer nivel de Waltz y las ideas de Kissinger sobre el papel de las personalidades podemos dejar trazadas las líneas generales que utilizaremos en nuestro posterior análisis. Este marco teórico, examinará usando algunas pautas de la metodología TEDO utilizada en los casos de estudio del Consejo Europeo. Quizás resuene más que nunca aquella otra frase atribuida a Kissinger según la cual la Unión Europea carece de liderazgo alguno. La gran pregunta es: *“¿qué número de teléfono marco si quiero hablar con Europa?”*.

5. Objetivos, metodología y preguntas

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN: ¿Influye el liderazgo político de los líderes estatales en el Consejo Europeo sustancialmente? ¿Es el liderazgo político un factor explicativo clave para comprender el proceso de toma de decisiones en el Consejo Europeo?

OBJETIVOS GENERALES:

- Analizar el papel que ejercen los líderes europeos en el contexto del Consejo Europeo
- Examinar si el liderazgo político es capaz de influir en la política europea a nivel de jefes de Estado y de Gobierno a través de las Conclusiones del Consejo Europeo.
- Evaluar el proceso de negociación emprendido por los Estados en el Consejo Europeo, examinar la influencia que ejerce la propia posición del Estado y describir el papel de los líderes políticos en los mismos
- Profundizar si la influencia del liderazgo político en el Consejo Europeo se asienta sobre la estructura del propio Consejo Europeo que incentiva a ello, o bien si existen causas más profundas en ellas

HIPÓTESIS:

Mi hipótesis de partida es que la personalidad del líder influye decisivamente en la posición de su país en las instituciones europeas y es determinante a la hora de formar alianzas y llegar a acuerdos. En el Consejo Europeo, los representantes del Estado pueden hacer uso de aspectos propios del *soft power* (carisma, ideología política, afinidad personal, ...) para equilibrar la balanza en favor de los intereses del Estado o bien lograr que sus puntos de vista tengan la validez necesaria.

H1: Los líderes influyen en el proceso de toma de decisiones en las relaciones internacionales

H2: Entre los factores que pueden influir para que un líder logre influencia en el Consejo Europeo se encuentra: carisma personal, partido político, representatividad de las ideas políticas, buenas relaciones personales con otros líderes y apoyo político interno

H3: La posición de un país y su capacidad de lograr sus objetivos a nivel europeo viene influido por la posición estructural del país, pero puede variar sustancialmente en función de que lidere uno u otro político. No es lo mismo la Italia de Draghi, que la de Salvini. No es lo mismo Alemania con Merkel que sin Merkel.

Elementos a tener en cuenta:

- Si el propio proceso de toma de decisiones en el Consejo Europeo lo hace una institución particularmente dada al ejercicio del liderazgo individual.
- Influye el contexto ideológico general, contexto político general, equilibrio de fuerzas partidistas, etc. en la efectividad del ejercicio del liderazgo individual.

METODOLOGÍA: La metodología que aplicaremos consistirá en contraponer cuatro líderes europeos que se han caracterizado por mantener una posición determinada dentro del Consejo Europeo. Estos líderes los clasificaremos en un eje de coordenadas. Tomado en cuenta su posición se valorará si exigen motivos para considerar el carácter carismático del líder y casos concretos en donde pueda ejercer su capital político para la consideración de su posición.

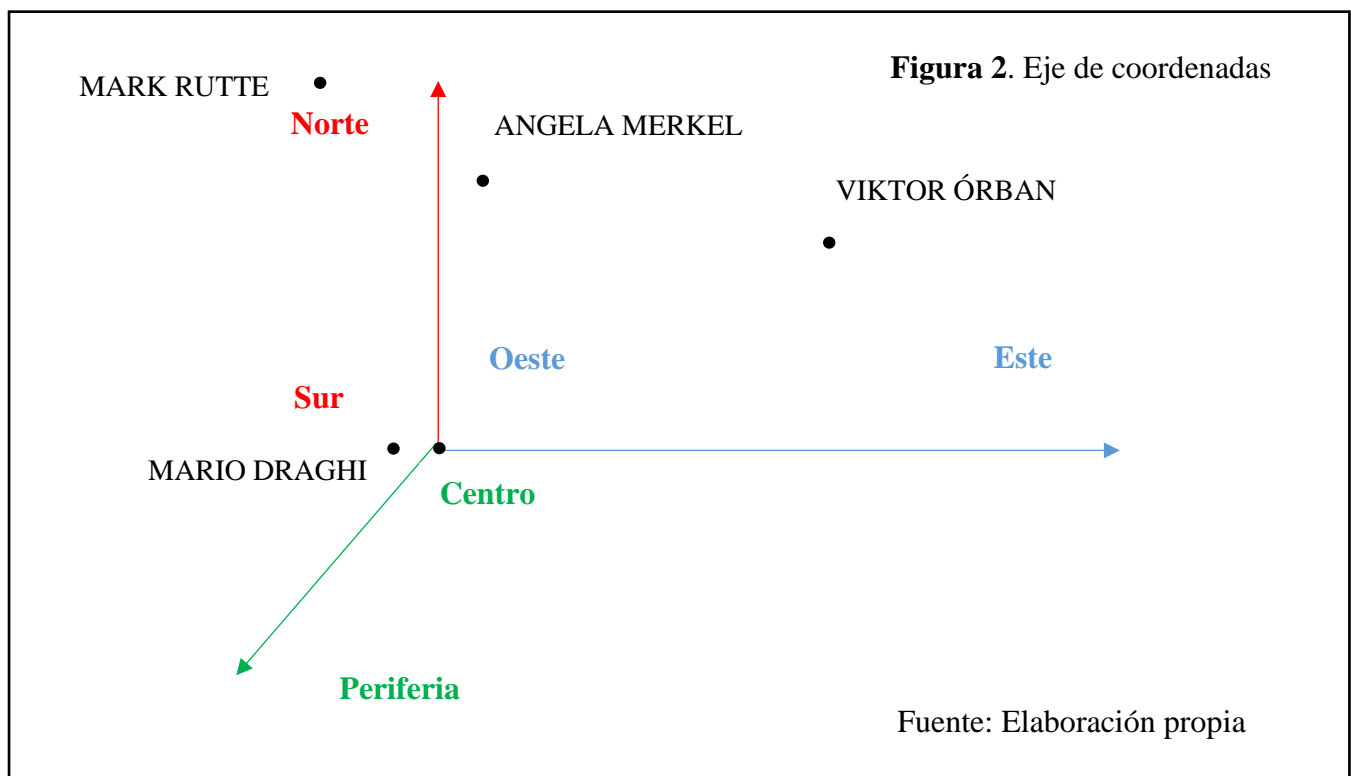
Estos ejes de coordenadas serán el eje Norte-Sur, el eje Este-Oeste y el eje Centro-Periferia.

- **Eje Norte- Sur:** este eje está articulado en función de que la posición defendida por el líder sea acorde a la aplicación de una fiscalidad estricta, común entre los países del Norte que suelen mantener la posición de acreedores o una posición más laxa en relación con la fiscalidad o la necesidad de mantener los niveles de deuda bajos como ocurre con los denominados países del Sur.
- **Eje Este-Oeste:** este eje está articulado en función de que el líder en cuestión se encuentre alineado con la postura común en torno a algunos principios fundamentales de la democracia liberal (Estado de derecho, libertad de prensa,

justicia social) u otorgue menor importancia a la aplicación estricta de los mismos. El origen de la divergencia en torno a este eje se ve principalmente motivado por las sucesivas ampliaciones de la UE que ha marcado una cierta diferenciación entre el modelo de Estado defendido en el Oeste europeo y los países del Este.

- **Eje Centro-Periferia:** este eje hace referencia al peso del país a la hora de determinar las cuestiones importantes. Por centro entendemos el nivel de cercanía al eje francoalemán en el cual recae la mayor parte de decisiones de relevancia en la UE. En la periferia quedarían englobados todos aquellos Estados miembros que en mayor o menor medida pueden influir en dichas decisiones.

Figura 2. Eje de coordenadas



CASO 1: Angela Merkel y el eje francoalemán

CASO 2: Mario Draghi y los países del Sur

CASO 3: Mark Rutte y los países frugales

CASO 4: Viktor Órban y Visegrado

6. Análisis

6.1 Consideraciones previas

Antes de realizar cualquier análisis pormenorizado del papel de estos líderes europeos, consideramos oportuno incluir ciertos matices. En primer lugar, entendemos que este liderazgo no tiene que quedar evidencia de una forma completa. Es decir, aplicado a la totalidad de los miembros. Un líder es a fin de cuentas alguien que es seguido por otros, pero este en ocasiones puede encontrarse con obstáculo u oposición por parte de otros actores. Esto no invalidaría en ningún caso su posición como líder en una serie de cuestiones. También consideramos que, en el contexto del Consejo Europeo, los líderes pueden ejercer como tal en unos contextos determinados y en otros no. Por lo tanto, tampoco se hace uso del capital político en la totalidad de las conclusiones tomadas.

A la hora de analizar estos líderes, tendremos en consideración sus posiciones, los aspectos que justifican su carisma y las razones por las que pueden afirmarse su liderazgo en el Consejo Europeo entendido como la capacidad de marcar la Agenda. Vamos a partir entonces del posicionamiento general del líder y su capacidad de influir en la agenda del Consejo Europeo, a la luz de una serie de casos concretos donde este queda reflejado de forma clara.

6.2 Angela Merkel y el eje francoalemán

Se podría analizar el liderazgo político ejercido por la Canciller alemana Angela Merkel desde múltiples perspectivas. No obstante, a pesar de la variedad de perspectivas válidas, en ningún caso se podría poner seriamente en cuestión el peso ejercido por la canciller en la última década. Son muchos los motivos que nos hacen considerar que el liderazgo de Merkel ha sido determinante a la hora de tomar una serie de decisiones de importante calado en el seno de las instituciones europeas. Por esto es necesario tanto un enfoque teórico como un enfoque práctico. Antes de proceder pues a la exposición de motivos a nivel teórico-práctico, expondremos, siguiendo la lógica realista, aquellos elementos estructurales que deben tomarse en consideración previamente.

Entre estos elementos se encuentra la propia posición que adopta Alemania en la UE como potencia geoeconómica y como socio indispensable dentro del eje francoalemán. Resulta aquí evidente que Alemania como país, ejerce una enorme influencia en Europa por elementos estructurales como el PIB, la capacidad exportadora,

la superficie ocupada, los recursos naturales y productivos o la población total. Alemania es además sobradamente el mayor contribuidor neto en el presupuesto de la UE y el mayor prestamista de la Eurozona. Todos estos elementos le hacen merecedor al país de una posición privilegiada dentro de las instituciones, ya que goza de un mayor poder de voto en el Consejo o un número más elevado de europarlamentarios. Esta relación de poder como país se extrapola también al ámbito del Consejo Europeo de manera indirecta.

Por otro lado, si tuviéramos que situar en un eje de coordenadas la posición de Alemania dentro de la UE, ésta quedaría enmarcada dentro de lo que consideramos los ejes Norte, Centro y Oeste. Sería Norte ya que se correspondería con aquellos estados miembros con mayor poder adquisitivo, tejido industrial resiliente y seguidor de los principios económicos del ordoliberalismo (Matthijs, 2016). En cuanto a las denominaciones de Centro y Oeste, su clasificación se debe a que ocupa una posición central como socio del eje París-Berlín en el esquema institucional y Oeste por el posicionamiento ideológico seguido frente a los países del Este. Estas posiciones tienen su razón de ser en los elementos estructurales explicados anteriormente, pero no podemos obviar la labor ejercida por Merkel, al menos en aquellos posicionamientos con implicaciones claramente ideológicas.

Estos elementos pueden ser suficientemente explicativos desde una perspectiva estructural. En este sentido, reconociendo que tienen un rol importante en la configuración de la figura política, consideramos que estos no pueden separarse ni de la realidad histórica, ni de la propia personalidad política. Merkel ha ejercido indiscutiblemente un papel de líder por numerosos motivos, y ser la canciller de Alemania ha sido sino el más importante, al menos uno de sustancial relevancia. Pero este papel se ha visto también reforzado por el respeto a la tradicional política de la República Federal alemana con Europa y que ha sido posible gracias al prolongado mandato de la canciller.

No podemos obviar pues la larga trayectoria política de Merkel, difícilmente equiparable a la de cualquier otro líder europeo de la última década (Kornelius, 2016). Angela Merkel ha ocupado el cargo de Canciller federal de Alemania entre noviembre de 2005 y diciembre 2021, manteniéndose en la primera línea de la política alemana durante dieciséis años. Este dato resulta ser significativo de cara a evaluar su liderazgo político, pues pone de relieve el grado de influencia de la canciller a nivel doméstico y la consecuente *gravitas* que de ello ha derivado a nivel internacional. Esto iría además en línea con la hipótesis de Goezt, según la cual los actores con mayores presupuestos

temporales, horizontes temporales más extendidos y menor incertidumbre mantienen una posición de ventaja frente a aquellos que tiene un mandato más corto. Esta permanencia prolongada en la Cancillería ha reforzado pues el papel de líder de Merkel, o en su defecto, su capacidad de ejercer el liderazgo en una serie de cuestiones.

En este punto, coincidimos con que el prolongado mandato y la regularidad de la *Europapolitik* seguida por Merkel le ha permitido adquirir un prestigio único dentro del EUCO. Esta *Europapolitik* no sería sino la continuación de la visión renana defendida por Adenauer y posteriormente por Helmut Kohl. Ambos líderes, trataron de reforzar el eje francoalemán por medio del propio ejercicio de su liderazgo. Es decir, que la relación entre ambos países debía asentarse a su vez en una buena relación entre los líderes. Así, encontramos los binomios de Adenauer-De Gaulle, Kohl-Mitterrand, y más recientemente, Merkel-Sarkozy, Merkel-Hollande y Merkel-Macron. Las sucesivas ampliaciones no han hecho sino reducir las posibilidades de ejercer un liderazgo más decisivo por parte de Francia y Alemania, ya que nos encontramos con un centro menguante y una periferia expandida (Paterson, 2010). De tal forma que este eje ha podido seguir ejerciendo su función de motor dentro del EUCO, gracias a la buena sintonía entre los líderes. Así, aludimos a la máxima de Kissinger según la cual la atmósfera propiciada por las personalidades puede ser un elemento clave de la política exterior, más allá de los puros elementos estructurales.

A nivel más práctico el liderazgo de Angela Merkel lo analizaremos tomando como punto de partida tres casos: el rescate griego en julio de 2015, la crisis de refugiados en agosto de 2015 y la aprobación del fondo de recuperación en julio de 2020. De hecho, se puede observar un cambio en el tipo de liderazgo ejercido por Merkel a raíz de estas crisis, pasando de un liderazgo pragmático a un mandato con un carácter personal fuerte (Helms, Van Esch, y Crawford, 2019).

Entre los meses de enero y julio de 2015 transcurren una serie de acontecimientos que derivan en una crisis del euro a nivel institucional. En enero de 2015, Alexis Tsipras es nombrado primer ministro tras vencer en las elecciones de la mano del partido de izquierda radical Syriza. Tsipras y su ministro de finanzas, Yanis Varoufakis, tratan de revertir algunas de las medidas impuestas tras el rescate de la economía helena. El 26 de febrero, se acuerda una extensión del programa de rescate sin excesivos cambios, con la aprobación del Bundestag alemán para poner remedio temporal a la inestabilidad económica en Grecia. (Helms, Van Esch, y Crawford, 2019). Ante la necesidad de

aprobar un nuevo paquete de medidas, se suceden las negociaciones que terminaran el mes de junio, tras el que se declara un referéndum para votar la propuesta final con una victoria del NO con el 61% de los votos.

En este contexto, la situación resultaba inestable, el gobierno griego tuvo que imponer restricciones de capital y un impago de las obligaciones contraídas con el FMI. La posibilidad de una salida de Grecia del euro estaba sobre la mesa, y por este motivo se reúnen en Consejo Extraordinario los líderes europeos el 11 de julio de 2015. En esta reunión del Consejo, el liderazgo de Angela Merkel relució ante las numerosas presiones que se recibían de ambos lados. Por una parte, Merkel tuvo que apaciguar los ánimos de sus propios seguidores, incluidos el ministro de Finanzas alemán, Wolfgang Schäuble (Matthijs, 2016). Por otra, no abandonó la premisa de establecer un marco de reformas estructurales y de austeridad mediante una fuerte política fiscal restrictiva.

El resultado final de estas negociaciones fue el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), y que salió adelante gracias al apoyo de la canciller. Merkel se mantuvo firme en la idea de mantener a Grecia en el euro, a pesar de cierta oposición interna, pero a cambio demandó el cumplimiento de las condiciones impuestas por el FMI y una consolidación fiscal vía el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el Fiscal Compact (Helms, Van Esch, y Crawford, 2019). Así expresa Donald Tusk, entonces presidente del EUCO el posicionamiento de Merkel: “Nuestros debates fueron importantes para reafirmar un principio fundamental de la ayuda financiera: los socios de la zona del euro proporcionan ayuda financiera únicamente cuando existen políticas nacionales saneadas” (Consejo Europeo, 2015)

En el caso de la crisis migratoria acontecida en 2015, se puede apreciar del mismo modo un fuerte ascendiente por parte de Merkel. El 27 de agosto la canciller declaró que, dejando las puertas abiertas a los refugiados provenientes de Siria, Alemania hacía “lo que se le requería moral y legalmente”. Tras el anuncio de que Alemania acogería a cerca de un millón de refugiados, Merkel forzó la suspensión del Acuerdo de Dublín y promovió la *Willkommenskultur* (cultura de bienvenida) y una política de puertas abiertas. Por este motivo, en la crisis de refugiados de 2015, Merkel se convirtió en el paladín de la política aperturista, y trató de desarrollarla a nivel europeo. En sus intentos, por establecer un reparto equitativo de la carga migratoria, propuso un sistema de cuotas obligatorio entre los países miembros. A este respecto, su liderazgo no quedó del todo

mermado a pesar de encontrarse con una falta de apoyo unánime, con la discrepancia de Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria y Rumanía.

No obstante, fue precisamente esta oposición la que pudo demostrar de una manera más notable la capacidad de influencia de Merkel. Para lograr fructificar su propuesta, formó una coalición de países dispuestos a reasentar a los refugiados llegados a Europa entre los que se encontraban Suecia, Finlandia, Austria, Países Bajos, Luxemburgo, Bélgica y Grecia. La canciller desplazó el debate a una reunión entre ministros de Interior, en la que logró granjearse el apoyo de Francia, España y Italia para sacar adelante su propuesta. Además, logró llegar a un acuerdo para el reasentamiento de refugiados en Turquía de la mano del Consejo Europeo (Helms, Van Esch, y Crawford, 2019). Tal y como expone las Conclusiones del EUCO del 25 y 26 de junio de 2015: “Europa necesita un planteamiento equilibrado del fenómeno de la migración, que sea integral desde el punto de vista geográfico y que esté basado en la solidaridad y la responsabilidad” (Consejo Europeo, 2015b)

Por último, debemos hacer mención a la negociación de los Fondos de Recuperación de la UE en el seno del EUCO. Tras largas deliberaciones relativas a implementar un plan de recuperación para hacer frente a la crisis provocada por la pandemia del coronavirus, en julio de 2020 los líderes europeos se reunieron en el EUCO para decidir la conveniencia del plan. En estas negociaciones, el punto de partida alemán como país en las coordenadas Norte, Centro y Oeste, era mantener su oposición a cualquier tipo de medida que implicase la mutualización de la deuda o el riesgo con la emisión de eurobonos (Martín, 2020).

La realidad es que, a pesar de las reticencias iniciales, Merkel volvió a demostrar su capital de liderazgo político, adoptando una postura favorable a la emisión de deuda conjunta a nivel europeo. Merkel, asistido por Macron, se puso al frente de los defensores de un plan de estímulo fiscal mediante un Fondo de Recuperación de 750.000 millones de euros (Checa, 2021). Esta posición hubiese resultado del todo impensable en la crisis griega, lo cual pone de relieve la capacidad de la líder alemana de cambiar sus posicionamientos. Es por ello, que Merkel se posicionó del lado de Francia, en lugar de los países frugales, y fue quizás este punto lo que decantó la balanza del lado de aquellos países que apoyaban la emisión de eurobonos. Ante la pérdida de uno de los mayores paladines del ordoliberalismo, los países frugales quedaron a la espera de un acuerdo que pudiera satisfacer en parte sus demandas. El resultado es sobradamente conocido, ya que

la aprobación del Fondo en julio, efectuándose sus últimos detalles en la reunión del EUCO en diciembre de 2020. Muchos han definido este momento, como el momento hamiltoniano de Europa (Bargués y Sánchez Margalef, 2021; Collado y Becedas, 2020).

Estos tres casos, nos ponen pues de relieve la capacidad de liderazgo político de Merkel, que no queda del todo circunscrito a los elementos estructurales del país que representa. Durante la crisis de deuda soberana, Merkel forzó al gobierno griego a reformar su economía siguiendo las recomendaciones del FMI para mantenerse en el euro. También, obtuvo el apoyo de muchos estados miembros para promocionar su *Willkommenskultur* durante la crisis de refugiados, a pesar de la oposición interna y externa (Matthijs, 2016). Finalmente, su apoyo ha resultado ser vital a la hora de sacar adelante el Fondo de Recuperación, que exigía de medidas ambiciosas a nivel europeo. Ya sea odiada en Atenas, aclamada en los campos de refugiados o laureada por los hamiltonianos, podemos llegar a la conclusión de que la pregunta de Henry Kissinger podría tener respuesta. Si quieren llamar a Europa, marquen el número de Angela Merkel.

6.3 Mario Draghi y los países del Sur

Mario Draghi, también conocido por “Super Mario” (Bufacchi, 2021), reúne todas las condiciones para ejercer un liderazgo político determinante en el Consejo Europeo. No hay duda de que su nombramiento como presidente del Consejo de ministros por parte del presidente de la República italiana, Sergio Mattarella en febrero de 2021, viene en parte motivado por ello. El éxito o fracaso de su gobierno se ha fijado en gran medida en la capacidad de controlar la pandemia, atender los problemas económicos derivados de la crisis y obtener y gestionar los 209 mil millones de euros reservados para Italia de los Fondos *Next Generation EU* (Pianta, 2021; Coratella y Varvelli, 2022). Este liderazgo adquiere aún más resonancia habida cuenta del momento vital en el que se encuentra la UE. A este respecto, resulta de interés para los llamados países del Sur disponer de las herramientas necesarias para defender sus intereses en un momento coyuntural de cambio, también a nivel de liderazgo político.

Se ha debatido mucho la inserción de Italia en el eje Sur de la UE. No siendo del todo claro su posicionamiento en la UE, podría discutirse su pertenencia al eje central de los Estados miembros teniendo en cuenta las últimas crisis a nivel político y económico. Así vemos como la experiencia traumática del país alpino durante la crisis de deuda

soberana entre 2011-2012, relegó al mismo a categoría de PIGS (en el cual se incluyen también a Portugal, Grecia, Irlanda y España). Este seudónimo refleja que la situación del país en términos económicos dista mucho de ser equiparada con el robusto eje francoalemán. Siendo esto cierto, Italia sigue siendo la tercera economía de la Eurozona, y mantiene unas fuertes interconexiones en el tejido industrial con el país teutón sobre todo en la región lombarda. De igual modo, a pesar de sus divergencias territoriales Norte-Sur, el país mantiene puestos claves en la UE.

No queriendo entrar en excesivos detalles, lo que resulta evidente es el posicionamiento de Italia como país del Sur europeo dentro del “Club Med” tanto en términos económicos como políticos, y esto resulta vital en una serie de cuestiones. En primer lugar, porque su fuerte posición entre los países del Sur le permite situar en la agenda económica de la UE un enfoque más flexible, evitando en lo posible el paradigma ordoliberal y las políticas de austeridad. La Italia de Draghi puede actuar de tercera pata en el eje francoalemán. En segundo lugar, porque en cuestiones estratégicas, Italia comparte con los países del Sur (España, Portugal, Grecia, Chipre) una especial preocupación por los asuntos migratorios y la seguridad en África. La situación de inestabilidad en el Mediterráneo desde 2011 requiere una actuación en común por parte del Club Med, y en esto Italia puede ejercer un papel líder en las instituciones europeas.

A raíz de estos elementos podemos juzgar que la figura de Mario Draghi puede perfectamente cuadrar en los moldes del “líder del Club Med”. Su capacidad de liderazgo viene condicionada por muchos aspectos a tener en consideración. Ante todo, no podemos obviar el carisma en términos weberianos de Mario Draghi. La credibilidad personal de la que goza a nivel tanto nacional como internacional, y su previa labor en el Banco Central Europeo (BCE) como “salvador del euro” le otorga un aura de carisma inalcanzable para otros líderes europeos (Capano y Sandri, 2022). Es considerado por muchos como la personalidad italiana con mayor prestigio del mundo (Signorelli, 2021). Este carisma se refuerza aún más en el panorama europeo, ya que ha ejercido previamente el papel de líder en una institución de tanto calado como el BCE. Es pues un sujeto a priori no “político” con un currículum muy prestigioso a nivel nacional como presidente del Banco Central italiano, a nivel internacional como presidente del Banco Mundial y a nivel europeo como presidente del BCE.

Para poder entender la dimensión de las dotes de liderazgo ya ejercidas por Draghi, debemos recordar el discurso que le elevó a la fama. El denominado “discurso

bazooka”, pronunciado en Londres en julio de 2012, supuso un punto de inflexión en las crisis que venían azotando al euro. Sus palabras dan muestras de su determinación como líder: “the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe it will be enough” (Draghi, 2012). El célebre “Whatever it takes” ha llegado a ser comparado con otras históricas expresiones como el “We shall fight” de Winston Churchill. En cualquier caso, el discurso que anunciaba la implementación del programa de OMT (Outright Monetary Transaction) tuvo tal efecto, que dicho programa no llegó nunca a implementarse (Tortola y Pansardi, 2019). Draghi sería premiado ese año con el premio persona del año del Financial Times en 2012 y el premio al liderazgo responsable (Draghi, 2013).

El paso de Mario Draghi por el BCE ha sido trascendental, ya que ha logrado posicionar a la institución más allá de los límites originalmente establecidos, para convertirse en una institución independiente desmarcada del modelo fijo del Bundesbank. Ante la ausencia de una política fiscal cohesionada, la política monetaria proactiva e innovadora emprendida por el entonces presidente BCE ha resultado ser crucial para la supervivencia del euro (Verdun, 2017). La capacidad de Draghi de lidiar con el desacuerdo y facilitar una mayor apertura del BCE de cara al exterior con el Anticipo de decisiones (*forward guidance*) o la implementación de una política monetaria ambiciosa es prueba suficiente de su carisma.

En cuanto a su determinación es también notable, ante la firmeza respecto a mantener el euro. En su discurso inaugural como jefe del ejecutivo italiano, volvió a incidir en la irreversibilidad del euro (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021). A nivel nacional, su carisma es perceptible gracias al amplio apoyo de los partidos que ha recibido su Gobierno de unidad nacional (de Luca, 2021). El gabinete de Draghi cuenta con uno de los ratings de popularidad más altos entre 1991 y 2021, algo poco frecuente en la fragmentada política italiana (Garzia y Karremans, 2021).

Tomando en consideración el amplio prestigio del mandatario transalpino nos planteamos cuál es el papel que puede ejercer en el Consejo Europeo. En primer lugar, el liderazgo de Mario Draghi es clave de cara a posibilitar un marco favorable a los países del Sur en lo relativo a políticas económicas en la Zona Euro. Esto implica el sostenimiento de una política monetaria compatible con los enormes déficits generados a causa del coronavirus y que pueda ajustarse progresivamente. También implica una política fiscal distanciada del marco formal establecido por el Pacto de Estabilidad y

Crecimiento que posibilite mayores inversiones o la profundización de la integración en ciertas áreas (Kazmin, Fleming, y Bounds, 2022).

A este respecto, debemos destacar la importancia del Plan de recuperación y los Fondos *Next Generation EU* 209 mil millones de euros irán destinados a Italia, España. Draghi, al igual que Sánchez, Costa y Mitsotakis necesitan del apoyo de Bruselas para aplicar holgadamente sus respectivos planes de recuperación y resiliencia (NRRP). Del éxito de los nuevos recursos extraordinarios depende el crecimiento y los postulados económicos de los estados del Sur en la UE. La apuesta por una mayor armonización y cohesión fiscal se encuentra en el centro de la política económica de Draghi respecto a Europa (Draghi, 2020). En esto es relevante mantener a Alemania dentro de la línea de Draghi, ante la interdependencia de los tejidos industriales alemán e italiano.

En las Conclusiones del EUCO de 25 de marzo de 2022 se hace una invitación expresa a los EE.MM. y a la Comisión a continuar haciendo uso posible a un conjunto de instrumentos como el nuevo marco temporal sobre ayudas estatales en caso de crisis como medida de excepción al statu quo (Consejo Europeo, 2022). En la Declaración de Versalles se anima a incentivar inversiones que propicien el crecimiento de cara a lograr los objetivos medioambientales y digitales (Consejo Europeo, 2022). Ambas cuestiones van en la línea de lo que Draghi defiende y lo que es necesario para los países del Sur en el actual contexto.

En segundo lugar, Draghi está liderando una política exterior totalmente diferenciada de sus predecesores y que puede reforzar su nivel de apoyos en el EUCO para ciertos intereses del Sur. Su apuesta por el multilateralismo y el atlantismo, desasociándose por completo de China y Rusia, le han permitido ocupar una posición más preponderante en el G20 (Coratella y Varvelli, 2021). Por ello, no es casual la reciente presidencia de Italia del G20 y la copresidencia de la COP-26. En mayo de 2021, además de recibir a la presidenta de la OMC, Ngozi Okonjo-Iweala, Draghi hospedó en Roma la Cumbre Global de la Sanidad. La firma del Tratado del Quirinal, impulsada también por Draghi, le ha acercado aún más a la presidencia francesa (Signorelli, 2021).

Ante esta posición ventajosa, Mario Draghi ha comenzado a introducir la cuestión africana en la agenda del G20, estrategia que intenta replicar en el EUCO. El continente africano, y en concreto la región del Sahel, es vital para los intereses de los países del Sur de Europa, puesto que de allí derivan gran parte de los problemas migratorios y otros

relacionados con el terrorismo o el contrabando. Así, en las Conclusiones del 16 de diciembre de 2021 se indica la necesidad de realizar un planteamiento global de las rutas migratorias, al tiempo que se explica la conveniencia de establecer una alianza con África en el marco de la Cumbre UE-UA de febrero de 2022 (Consejo Europeo, 2022).

En tercer lugar, Mario Draghi está tratando de prefigurar a Italia como posible vía alternativa de importación de recursos energéticos (Kazmin, 2022). Tal es el caso del gaseoducto que conecta la península italiana con Argelia, con la que ha llegado a nuevos acuerdos. Draghi y Benabderrahmane firmaron un acuerdo por el cual se incrementa el suministro de gas a Italia por medio del gaseoducto *Transmed* (Europa Press, 2022). De este nuevo escenario energético tratan de sacar partidos otros países del Sur, como son España y Portugal tanto por su cercanía con estas vías energéticas como por su competitividad en materia de energías renovables. Esto ha quedado en evidencia con los nuevos planes especiales en materia energética como el *RePowerEU*. Esta nueva posición del EUCO queda expuesta en la Declaración de Versalles por la cual se anima a completar y mejorar “la interconexión de las redes europeas de gas y electricidad y sincronizando por completo las redes eléctricas de toda Europa” (Consejo Europeo, 2022).

Resulta en cualquier caso evidente, que cuando ha sido necesario, Draghi no ha dudado de ejercer su capital político para fomentar los intereses de Roma. Estos intereses han estado en mayor o menor medida en sintonía con la de otros países miembros de la zona Euro-mediterránea que deben actuar coordinadamente para mantener al eje franco-alemán alineado. La reconocida figura de Draghi ha demostrado que en poco tiempo es posible encabezar propuestas importantes tanto en el G20 como el EUCO, ya sea a la hora de mantener una heterodoxia económica, resaltar la cuestión africana o establecer nuevas rutas de suministro para el consumo de los recursos energéticos.

6.4 Mark Rutte, los frugales y la nueva Liga Hanseática

Ante el vacío de poder dejado por Angela Merkel, anteriormente promotora de la austeridad dentro de la Eurozona, se ha erigido como nueva cabeza del “frugalismo” el primer ministro holandés Mark Rutte. Desde su llegada al poder en octubre de 2010, Rutte ha defendido dentro del euro, una política fiscal más restringida, acorde con las premisas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. De tal forma que, gracias a la posición general de

Países Bajos y su fuerte posición interna, Mark Rutte cumple con las condiciones para ejercer un liderazgo efectivo entre el grupo de los frugales.

Para defender sus posicionamientos, Rutte fundamenta su acción en dos grupos de acción principales: los cuatro frugales y la nueva Liga Hanseática. Entre los cuatro frugales quedarían enmarcados Países Bajos, Austria, Dinamarca y Suecia, y Finlandia según sea la ocasión, mientras que la nueva liga Hanseática queda conformada por Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Irlanda, Estonia, Letonia y Lituania (Schoeller, 2020). Ambas alianzas están conformadas en base a dos condiciones. La primera es el hecho de que estos estados coinciden en la promoción de la prudencia fiscal y la reducción de riesgos a nivel nacional. Es decir, políticas de austeridad caracterizadas por los ajustes estructurales y posiciones fiscales consolidadas. La segunda condición es que estos países comparten un tamaño similar en términos económicos, demográficos y políticos, lo cual les sitúa en la misma posición de partida en relación con los gigantes alemanes y franceses.

Esta posición, originalmente liderada por la Alemania de Angela Merkel durante la crisis económica y la crisis de deuda soberana ha tenido que reajustarse ante los cambios acontecidos en los últimos años. Por un lado, el Brexit ha supuesto la pérdida de un aliado vital como contrapunto al eje francoalemán. Rutte ha tendido a flotar entre Alemania, Francia y Reino Unido (de Gruyter, 2020). Por otro, la coordinación entre Berlín y París se ha visto sustancialmente reforzada en los últimos años, lo cual ha permitido desplazar a Alemania hacia postulados más cercanos a los defendidos por Francia y los países del Sur (Schoeller, 2020). Por este motivo Alemania ha dejado de ser un socio de confianza a la hora de defender los intereses de los países acreedores del Norte frente a los deudores del Sur (Schout y Wiersma, 2021). De tal modo que, el neerlandés Mark Rutte es la figura más eminente entre el grupo de los frugales para defender sus intereses ante la posible deriva hacia una UEM más permisiva en términos de márgenes fiscales o una profundización de mecanismos de deuda compartida.

La acción del Gobierno de Mark Rutte en la UE y por ende de sus aliados frugales se ha enfocado en tres estrategias principales. La primera estrategia consistiría en la formación de coaliciones sólidas entre los pequeños estados acreedores defensores de la visión ordoliberal y contrarios a la compartición de riesgos entre países con diferentes niveles de endeudamiento. La segunda estrategia trataría de promover argumentos de carácter técnico a la hora de defender sus posicionamientos. Por último, la estrategia más

efectiva consiste en hacer uso de posiciones de influencia en diferentes presidencias, concretamente la presidencia del Eurogrupo (Schoeller, 2020). Actualmente, ésta es ejercida por el irlandés Paschal Donohoe que fue ampliamente apoyado por los frugales con este fin. Mediante la presidencia del Eurogrupo, estos estados pueden hacer énfasis en una serie de cuestiones y desatender otras.

Todos estos elementos permiten situar al actual gobierno Países Bajos en las coordenadas Norte, Oeste y Centro. Es evidente que su condición de estado “norteño” está fundamentado en su firme defensa del relato entre la tendencia derrochadora del Sur deudor y la prudente austeridad del Norte acreedor. No hay duda de que Mark Rutte es el rostro de la rígida austeridad en Europa. En cuanto a su condición céntrica se debe más a su capacidad de condicionar ciertas políticas y su actuación como cabeza de ratón en una coalición de Estados pequeños. Asimismo, no podemos obviar que su pertenencia al Benelux le acerca más al centro de decisiones y refuerza su posición de líder entre los estados pequeños. Por último, según el explorador de coaliciones de ECFR, Países Bajos se situaría entre el tercer país más influyente (de Gruyter, 2020). Finalmente, correspondería situar al gobierno de Rutte en el eje Oeste, debido a los numerosos choques que ha tenido frente a los países de Visegrado en relación con cuestiones vinculadas al Estado de derecho.

A estos elementos no podemos la posición de Mark Rutte como un líder fuerte en Europa. Rutte es uno de los jefes de Gobierno con mayor permanencia en Europa. Desde 2010 ha estado ejerciendo las labores de primer ministro en diversos Gabinetes. Siguiendo la hipótesis de Goetz, esto le aporta mayores ventajas en términos de presupuestos y horizontes temporales. No obstante, los gabinetes de Rutte se han visto condicionados por el llamado “Triángulo de las Bermudas” de la política holandesa. A saber, los procesos de formación de coaliciones (Otjes, 2021) que han marcado su hoja de ruta en Europa en cuestiones como los eurobonos, los rescates los mecanismos de estabilización o la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Si por algo se caracteriza el sistema democrático holandés es por aplicar uno de los sistemas electorales más proporcionales (Lijphart, 1999), la formación de partidos *single-issue* y la inevitabilidad de formar coaliciones de gobierno multipartido (Andewed y Irwin, 2005).

Esta necesidad de precisar de manera perenne de coaliciones ha condicionado el carácter de Mark Rutte como un líder de consenso. Entre sus habilidades interpersonales muchos destacan su carácter abierto, accesible y amistoso, así como su capacidad de

comunicar de forma efectiva (Broe y Niemantsverdriet, 2011). Sus habilidades oratorias también son ampliamente reconocidas, recibiendo el premio de debatiente del año en dos ocasiones (Dutch Debate Institute, 2011). A esto le añadimos su amplia popularidad entre la población neerlandesa, obteniendo un respaldo aún más amplio tras la gestión de la pandemia de la COVID-19 (Otjes, 2021).

Bajo estos preceptos podríamos deducir que el liderazgo de Rutte goza de cierto carisma desde la perspectiva weberiana, y se caracteriza por su rol de negociador despreocupado, su labor de “constructor de puentes”, su postulado fiscal conservador y su enfoque europragmático (Brandpunt, 2015; Otjes, 2021). De todos estos elementos, destaca ante todo por ser un firme defensor de su visión de fiscalidad responsable y la importancia del estado de derecho, como lo acredita algunas de sus publicaciones. En estas defiende la aplicación de cambios estructurales como motor de apoyo para la recuperación económica, la garantía del estado de derecho y la promoción inteligente y mesurada de la inversión (Rutte, 2015; Rutte, 2016).

Habiendo reconocido las características generales del personaje, observamos que algunas de sus posiciones han tenido un peso relevante en las negociaciones del Consejo Europeo. Por un lado, observamos todos los nuevos mecanismos de control de deuda aprobados en los últimos años, y que han sido fruto de una constante insistencia del gobierno holandés por respetar las reglas fiscales. Es el caso del *Six Pact*, del Mecanismo de Estabilidad y crecimiento (MEDE), y la condicionalidad de los rescates a países como Grecia o Portugal. En las Conclusiones de 19 y 20 de marzo se trata la cuestión de la aplicación de reformas estructurales fundamentales en torno a tres principales pilares: inversión, reformas estructurales y saneamiento presupuestario favorable al crecimiento (Consejo Europeo, 2015a). Observamos de igual modo, la oposición declarada de Rutte de ciertos avances sensibles en la Unión Bancaria, que han terminado por limitar el alcance de su creación. En todas estas negociaciones Mark Rutte adoptó una posición intransigente con el argumento de que no correspondía a los contribuyentes holandeses pagar por la irresponsabilidad de los gobiernos del Sur.

Por otro lado, en julio de 2020 tras el golpe de la pandemia de la COVID-19, Mark Rutte lideró la postura de los frugales en su firme oposición por impedir la emisión de deuda conjunta por parte de los organismos europeos. En este empeño recibió el apoyo de Sebastian Kurz (Austria), Mette Frederiksen (Dinamarca) y Stefan Löfven (Suecia). Rutte insistió también en condicionar la entrega de los nuevos recursos al cumplimiento

de las reglas del Estado de derecho, algo en lo que encontró la oposición de Órban y Morawiecki. Rutte ha criticado duramente a los gobiernos de Hungría y Polonia en múltiples declaraciones (Zerka, 2020). Esto demuestra que Rutte no tiene reparos en defender una postura fija cuando se trata de defender sus propios posicionamientos.

El resultado obtenido fue para Rutte beneficioso a nivel europeo, pero perjudicial a nivel doméstico. Tras la reunión del EUCO de julio de 2020 se declaró satisfecho por el hecho de que las contribuciones holandesas a Europa se mantuvieron más o menos en el mismo nivel (de Gruyter, 2020). No obstante, Rutte que es conocido como Mr.No por sus socios europeos, también se le conoce como Mr.Yes entre la ciudadanía neerlandesa, lo cual le posiciona en una situación incómoda de cara a desligarse de la vertiente euroescéptica de la política holandesa. La realidad es que Rutte y sus aliados no han podido paralizar el fondo de recuperación y tan solo han podido modificarlo, manteniendo tanto su estructura como su volumen intacto.

Es cierto que los nuevos fondos no se adhieren a los principios de prudencia financiera y que puede ponerse en duda la condicionalidad del Estado de derecho (Zerka, 2020). Por este motivo, Rutte ha tratado de todas las formas de presionar con la idea de eestampar un acuerdo que sea satisfactorio en su orden interno. Así, en las Conclusiones de 10 y 11 de diciembre de 2020 se indica la necesidad de proteger el Instrumento *Next Generation EU* contra “todo tipo de fraude, corrupción y conflicto de interés” (Consejo Europeo, 2020). También, se hace alusión a respetar los valores en los que se fundamenta la Unión, como el Estado de derecho. De esta forma han quedado salvaguardadas las posiciones establecidas por Rutte y los frugales.

En el fondo de la cuestión, los frugales temen la forma en que se vayan a gestionar los nuevos fondos. Se considera por lo general que se pueden generar un desperdicio de recursos o algún otro tipo de corrupción si no se gestiona eficientemente (Denninson y Zerka, 2020; Kurz, 2020). Por lo tanto, de esta forma el éxito de los frugales ha quedado supeditado a que reducir las posibles ineficiencias y garantizar que los fondos se destinan a reformas estructurales para la nueva transición y queden condicionado al respeto del Estado de derecho. En cualquier caso, en el último año se ha podido observar un cambio en la forma de enfocar los acuerdos por parte de Mark Rutte (Leonard, 2020). La nueva coalición de gobierno que ha formado Rutte (Van Willingen, 2022), aporta enfoques más positivos que le permiten no quedar fijo en una posición inamovible dentro del EUCO.

6.5 Viktor Órban y Visegrado

Si con anterioridad no hemos puesto en duda el liderazgo político de Angela Merkel en Alemania, ahora tampoco podemos dudar del liderazgo carismático de Viktor Órban en Hungría por razones similares. Desde la aplastante victoria electoral en los comicios de 2010 obteniendo dos tercios de la cámara, Órban y su partido Fidesz no han cesado de ejercer su hegemonía en el país de los magiares. De hecho, la democracia húngara trata de marcar distancias con otros gobiernos europeos al definirse a sí misma como una democracia iliberal o un régimen híbrido. Muchos atribuyen este impresionante cambio de paradigma cultural al liderazgo carismático de Viktor Órban que ha conseguido establecer nuevos estándares de legitimidad, una amplia movilización de su electorado y un control efectivo de los tiempos políticos cuando se trata de marcar la agenda cultural (Herman, 2016; Illés, Körösényi y Metz, 2018). En otras palabras, Órban muestra el importante papel que el liderazgo ejecutivo del gobierno tiene en el establecimiento o cambio de un régimen político.

Para entender el liderazgo político del primer ministro magiar, es necesario comprender quién es Viktor Órban y qué defiende. Tras su paso por el gobierno húngaro entre 1998 y 2002, quedó insatisfecho con el estado del régimen post-1990 al considerar que se había fracasado en deponer la previa élite comunista (*nomenklatura*) del poder (Janke, 2015). De tal forma que Órban ha construido su narrativa política a raíz de la lucha contra el post-comunismo y el reemplazo de las antiguas élites por otras nuevas que fueran leales a las renovadas fuerzas conservadoras (Szikra, 2014).

A esta narrativa, se le añade otra narrativa histórica según la cual Órban trata de conectar su liderazgo a los movimientos de independencia húngaros de 1848-1849 contra los Habsburgo o la revolución de 1956 contra la URSS, y no duda en ocasiones de calificar a Bruselas como la nueva Viena o la nueva Moscú (Órban, 2011). También es frecuente otra referencia histórica en el discurso de Órban que tiene relación con el drama colectivo de la partición húngara con el Tratado de Trianon y la figura de Horthy como predecesor de Órban en su lucha por la independencia húngara frente a actores externos (Toomey, 2018). Evitando cualquier valoración al respecto, el discurso nos permite descubrir las motivaciones y el pensamiento de Órban.

El ideario de Viktor Órban es una pieza central de la acción de su gobierno, al tiempo que actúa como fuente de legitimidad de su liderazgo. Frente a la ‘Europa liberal’

controlada desde Bruselas por una élite de izquierdas que no duda en utilizar ‘activistas ideológicos’, Órban se erige a sí mismo como el campeón del ideario conservador y el defensor de una Europa cristiana ante el progresivo declive de la democracia liberal (Illés, Körösényi y Metz, 2018). En medio de este conflicto encontramos al magnate de origen húngaro, George Soros, ‘enemigo público’ y responsable de utilizar su influencia en las instituciones comunitarias para minar la estabilidad del gobierno de Órban (Sahuquillo, 2018; Órban, 2020).

Frente a los valores liberales y progresistas de la *Open Society Foundation*, Órban se escuda en los valores tradicionales de la familia, la cultura del trabajo y el orden cultural católico. Órban es un católico convencido de la necesidad de cambiar el espíritu de la época (Órban, 2007). Esta misma línea de pensamiento se utiliza en el campo económico, en donde se plantea una combinación de políticas neoliberales y estatistas con elementos neoconservadores (Szikra, 2014). Estas políticas heterodoxas de un Estado empleador (*workfare state*) constituyen para el mandatario húngaro la alternativa al capitalismo científico. La crisis financiera global de 2008 no sería sino el síntoma de la caída del capitalismo científico (Órban, 2010).

En cuanto al cambio de paradigma cultural que el liderazgo de Órban ha emprendido se ha visto reforzado por una serie de acciones notorias. El cambio más trascendental se produjo a partir de su mayoría de dos tercios que fue necesaria para modificar aspectos importantes de la Constitución. Así vemos como la Constitución ha pasado a ser denominada como “Ley Fundamental” y declara en su Preámbulo su orgullo por la Sagrada corona de San Esteban o el rol del cristianismo en la preservación de la nación. También reconoce en su artículo L el matrimonio como unión entre el hombre y la mujer (The Fundamental Law of Hungary, 2012). Estas modificaciones constitucionales, unidas a las sucesivas reelecciones que ha logrado en 2015 y 2022, demuestran una vez más el liderazgo decidido de Órban, que en el interior del país es además de carácter carismático. Órban ha unificado a prácticamente toda la derecha húngara, sin contestación alguna de su posición de líder desde 1998 (Janke, 2013).

El fuerte ascendente que tiene Viktor Órban en Hungría se puede observar en la propia posición que ocupa el país en la UE. El estado magiar es uno de los ejes fundamentales del grupo de Visegrado-V4 (Hungría, Polonia, Eslovaquia y República Checa). A este grupo se le une eventualmente, según sea el caso, Eslovenia. Además de compartir ciertos vínculos históricos, este grupo se configura principalmente por

compartir un mismo ideario en lo que respecta a principios y valores dentro de la UE. Visegrado representa el símbolo del conservadurismo en Europa, al proclamarse defensores de una Europa cristiana en torno a los valores de la familia, la nación, el trabajo y el orden. “Libertad, dignidad, cristianismo, familia, soberanía nacional es lo que representamos” (Political Network for values, 2021). Estas ideas han quedado recientemente plasmadas en la reunión de la Conferencia Política de Acción Conservadora (CPAC) en Budapest. La promoción del conservadurismo a nivel doméstico y la defensa del interés nacional en la política exterior son algunas de las claves planteadas (CPAC, 2022). A esto le unimos la afinidad que existe entre Viktor Órban, Mateuzs Morawiecki, Jaroslaw Kacynski o Janez Janša, siendo Janša el último en unirse al carro (Delić, 2020).

Siguiendo el ideario de Órban, la posición de Hungría se sitúa dentro de una coalición que ejerce como contrapunto al “liberalismo exacerbado” de Bruselas. Es pues una diferencia que se fundamenta más en el espectro ideológico que en el económico. Esta confrontación le ha llevado en numerosas ocasiones a Órban y su aliado polaco a enfrentamientos con la Comisión y el Parlamento Europeo, la Comisión de Venecia e incluso el Gobierno de EE. UU. (Illés, Körösényi y Metz, 2018). Entre los casos más sonados encontramos el procedimiento de aplicación del artículo 7 del TUE iniciado por la Comisión y el Parlamento Europeo, relativo a la reversión del Estado de derecho en estos estados miembros.

Con lo cual la tónica general podemos comprobar que es de oposición en el terreno de las ideas y que esto se aplica de igual forma en el EUCO. Dentro de nuestros ejes de coordenadas, Hungría se situaría en el Norte, Este y Periferia. Su calificación de Este y Periferia son evidentes debido al enfrentamiento ideológico entre Este-Oeste respecto a los fundamentos de la democracia liberal, y es periferia en tanto que su visión e intereses no se encuentran en el centro de la agenda política de Bruselas. Por último, su calificación como país del Norte se debe a su no adscripción a los países deudores del Sur, y sus políticas económicas heterodoxas que han permitido bajos niveles de desempleo y posiciones fiscales relativamente consolidadas.

La realidad es que el caso húngaro muestra de manera clara el ascendente que puede tener el liderazgo político en la configuración política de un estado. Además, su posición se ha visto reforzada por la centralización de la administración del estado en torno al primer ministro (Illés, Körösényi y Metz, 2018). La conjunción de administración

fuerte y un mandato prolongado (desde 2010) han ampliado aún más los horizontes temporales de Órban. Los detractores del mandatario magiar le califican de bonapartista y autoritario (Geva, 2021). El bonapartismo es a fin de cuentas un tipo de gobierno personal y carismático en el cual el líder se proclama representante del pueblo e impone un estado fuerte. Lo cual secunda nuestra tesis de que Órban, en oposición al resto de líderes, fundamenta aún más su liderazgo en el carisma personal. Finalmente, Órban ha dejado claro sus intenciones de imprimir su huella en Europa, tratando de ejercer un papel central, especialmente entre sus aliados (Serdült, 2019). Habiendo llegado a esta conclusión, nos quedaría pendiente juzgar de qué forma este carisma y esta consolidada posición doméstica afecta en el modo de negociar en el Consejo Europeo.

Se puede encontrar casos evidentes en los que Órban ha marcado la agenda política del EUCO, o al menos ha limitado su alcance. En la crisis migratoria acontecida en 2015, Órban se opuso tajantemente a la propuesta de Merkel y la Comisión de introducir cuotas obligatorias para repartir la carga migratoria entre los EE.MM. Esta oposición se vio además seguida de una política migratoria muy restrictiva, introduciendo un perímetro de vallas para impedir el paso de los migrantes por territorio húngaro. A estas medidas se unieron otros países como Austria, Eslovenia, Bulgaria y Croacia (Illés, Körösényi y Metz, 2018). De forma paradigmática, la crisis migratoria ha puesto a relucir el liderazgo de dos personalidades como Angela Merkel y Viktor Órban, provocando un choque de trenes en pleno Consejo Europeo. En esta disyuntiva, Órban sacó ventaja de la capacidad de vetar ciertas propuestas mediante la conjunción de alianzas con otros socios y el requerimiento de la unanimidad. En las Conclusiones de 25 y 26 de junio de 2015 se indica:

“Es preciso un esfuerzo más amplio, que incluya también el refuerzo de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión, para contener mejor la creciente afluencia de inmigrantes ilegales [...] todos los Estados miembros alcanzarán un acuerdo por consenso, de aquí a finales de julio, sobre la distribución de esas personas, que refleje las situaciones específicas de los Estados” (Consejo Europeo, 2015b :1-2)

De forma paralela, Donald Tusk en su Informe indica como primera obligación del poder público, “velar por la seguridad de su comunidad y proteger su territorio, en particular mediante el control fronterizo” (Consejo Europeo, 2016). En la misma línea, encontramos la posición negociadora de Órban en relación con el Plan de recuperación y los fondos Next-Generation EU en los cuales se opuso frontalmente a que quedasen

condicionados a un mecanismo de protección del Estado de derecho. Durante las intensas negociaciones que transcurrieron entre julio y diciembre de 2020, Viktor Órban supo aprovechar su buena sintonía con Morawiecki y Janša para evitar la inseguridad jurídica que podría generar dicho mecanismo, ante el temor de que fuese usado con fines políticos tal y como defiende Órban (De Miguel, 2020). El acuerdo final llegado quedó estampado en las Conclusiones de 10 y 11 de diciembre de 2020:

“Con el fin de encontrar una solución mutuamente satisfactoria y de responder a las preocupaciones expresadas en relación con [...] un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, [...] el Consejo Europeo subraya que debe aplicarse respetando plenamente el artículo 4, apartado 2, del TUE, en concreto la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos” (Consejo Europeo, 2020:1)

Los términos son claros y precisos cuando se explicita que el respeto al estado de derecho debe realizar en respeto a la identidad nacional de los estados y sus estructuras constitucionales. De aquí concluimos que se hace clara alusión al respeto de las premisas constitucionales de Hungría y Polonia, que tal y como hemos visto expresan una serie de valores coherentes con el ideario de sus dirigentes. No podemos evidenciar de forma más nítida el papel jugado por Órban en esto.

Por último, Órban también se ha opuesto a las recientes propuestas de cesar por completo las importaciones de petróleo ruso. Siendo cierto que Órban siempre ha apostado por una relación cercana con Rusia, su postura está motivada en gran medida ante la total dependencia de su país respecto a este recurso energético (Fleming, Espinoza y Bounds, 2022). En los próximos meses se podrá analizar el resultado final de las negociaciones entre Hungría y la Comisión Europea respecto a la energía, y que dependerá de los acuerdos llegados en el EUCO

7. Conclusiones

A modo de conclusión del presente trabajo es oportuno recapitular las consideraciones hechas. A modo introductorio, hemos tomado en consideración las principales teorías de liderazgo político realizando una revisión exhaustiva de la literatura. De entre estas hemos destacado la teoría sobre el liderazgo carismático de Max Weber, la estructura de los tres niveles de Kenneth Waltz y la visión de Kissinger sobre el liderazgo político. De igual modo, hemos considerado todas las teorías sobre liderazgo aplicados al contexto de la UE y del EUCO. En este punto, ha sido necesario profundizar sobre el funcionamiento y las características propias del EUCO, así como los motivos por los cuales puede proliferar el liderazgo político en su seno. Por último, hemos analizado individualmente el liderazgo político de importantes personalidades dentro del EUCO y que mantienen unas posturas muy características como es el caso de Angela Merkel, Mario Draghi, Mark Rutte y Viktor Órban.

Tomando esto en consideración, quedaría especificar las principales conclusiones. En primer lugar, encontramos suficientes motivos para estimar que el EUCO es una institución propicia para el desarrollo del liderazgo político. Sus tres elementos principales, el consenso, la informalidad y la flexibilidad, así como las hipótesis de Goetz sobre los horizontes temporales nos permiten entender las variables que resaltan la influencia del líder y de qué forma este se puede ver reforzado. De tal forma que existen argumentos de peso para afirmar que el EUCO incentiva al ejercicio del liderazgo político. En segundo lugar, hemos descrito la posición de cuatro líderes en el EUCO y hemos examinado cómo a partir de su posicionamiento han sido capaces de influir en el resultado final de las Conclusiones. En los cuatro casos, hemos observado cómo sus posturas se han visto refrendadas en las Conclusiones, incluso pudiendo adoptar posiciones de partida aparentemente contradictorias.

Retomando nuestra pregunta de investigación: “¿Influye el liderazgo político de los líderes estatales en el Consejo Europeo **sustancialmente**? ¿Es el liderazgo político un factor explicativo clave para comprender el proceso de toma de decisiones en el Consejo Europeo?”. A tenor del análisis previo la conclusión es que es evidente que el liderazgo político influye, y además lo hace de un modo determinante, ya que es capaz de determinar lo estipulado en los actos del EUCO. No se podría explicar algunos elementos de ciertas Conclusiones del EUCO sin la influencia de un líder que ha defendido una postura y ha logrado que sea suficientemente considerada. Del mismo modo, en relación

con las otras hipótesis presentadas es posible encontrar algunas respuestas como los incentivos que genera la estructura del propio EUCO y el proceso de negociación de los líderes, donde hacen uso de una narrativa general y vinculan esta narrativa con la propia posición de sus Estados (véase claramente con Rutte y Órban).

En todos los casos, se ha demostrado cómo un líder mediante la exposición e insistencia de su postura puede lograr que se respete sus planteamientos, y puedan ser tomados en cuenta. Esto dependerá en gran medida de la importancia que tenga el tema para el líder en cuestión, en función de que el tema sea un eje central de su posicionamiento. Así se observa cómo para Rutte el mantenimiento de una política fiscal prudente y una gestión eficiente es sustancial y el mecanismo de respeto del Estado de derecho es importante, pero no tan fundamental como pudiera serlo para Órban. Lo mismo ocurre en el caso de Merkel y Draghi que han favorecido el mantenimiento de una política económica que permita la recuperación y sirva de marco para las nuevas inversiones que están por realizar.

En el caso de Draghi y de Merkel se ha podido observar además cómo la personalidad política en sí puede influir en el direccionamiento de la política general europea. Con Draghi, Italia ha podido recuperar parte de su protagonismo en materia de política exterior y de energía. Merkel, por su parte, ha demostrado que en ocasiones puede liderar una dirección, a pesar de contar con la oposición interna y de otros Estados. En la crisis griega o en la crisis de refugiados, la canciller alemana no dudó en hacer uso de su capital político para adoptar una posición propia al margen de sus compañeros de Gabinete (Schäuble) o de la CDU.

Siguiendo el mismo razonamiento, Rutte ha logrado unir una Coalición de países con la idea de mantener en el debate las ideas del ordoliberalismo, ante la salida del Reino Unido de la UE y el progresivo desplazamiento de Alemania hacia posiciones más cercanas a las de su socio francés. Uno de sus grandes logros ha consistido en lograr que el nombramiento del presidente del Eurogrupo recaiga en un irlandés (Paschal Donohoe), país miembro de la Liga Hanseática. También ha logrado que los nuevos fondos pasen por el cumplimiento de condicionamientos que impidan un mal uso de ellos.

Por último, Viktor Órban sirve de ejemplo para observar que a pesar de poder tener una posición de poder relativamente inferior a sus compañeros del EUCO, es capaz de liderar una coalición de gobiernos afines en materia ideológica. Órban ha conseguido

aunar a Morawiecki, Heger, Fiala o Janez Janša, y a otros políticos como Salvini una cruzada contra Soros y “el Imperio de Bruselas”. Esto lo ha podido demostrar impidiendo el establecimiento de cuotas en las crisis migratorias o bien evitando el condicionamiento de los nuevos fondos al respeto del Estado de derecho por considerarlo una posible vía de “politización” de estos fondos.

Se concluye pues, que una líder en la profundización europea (Merkel), un líder con prestigio internacionalmente reconocido (Draghi), un líder europragmático (Rutte) y un líder de corriente de pensamiento (Órban) pueden influenciar decisivamente en las Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo. El modo de cuantificar a nivel numérico esto resulta complejo de realizar, y por este motivo resulta más práctica realizar paralelismo entre la postura defendida y el resultado final de lo acordado. Podría resultar de interés otro tipo de comparativas sobre el mismo tema, como comparar los resultados obtenidos en el EUCO entre dos líderes de un mismo Estado (por ej. comparar los resultados de Pedro Sánchez con los de Mariano Rajoy).

También podría ser interesante examinar de qué forma los líderes consiguen determinar ciertos nombramientos de peso dentro la UE, como el presidente de la Comisión, presidente del BCE, Alto Representante o el presidente del EUCO. Por último, se podría analizar capacidad de liderazgo político en el EUCO en torno a las negociaciones sobre el nombramiento de los Comisarios europeos, cuya importancia relativa podría ser determinada en función del volumen presupuestario. Todas estas podrían constituir líneas de trabajo posible para demostrar que en el Consejo Europeo el liderazgo político influye decisivamente en sus decisiones.

8. Bibliografía

Andeweg, R. B. and Irwin, G. (2005). *Governance and Politics of the Netherlands*. London: Palgrave MacMillan.

Anta, C.G. (2005). *Les pères de l'Europe. Sept portraits*. P.I.E. Peter Lang.

Balmas, M. (2018). Tell me who is your leader, and I will tell you who you are: Foreign leaders' perceived personality and public attitudes toward their countries and citizenry. *American Journal of Political Science*, 62(2), 499-514.

Bargués, P. y Sánchez Margalef, H. (2021). UE: ¿Más integración y más estrategia para salvar las crisis futuras? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*.

Berridge, G.R., Keens-Soper, M. y Otte, T.G.(2001). *Diplomatic theory from Machiavelli to Kissinger*. Palgrave Macmillan. London.

Blondel, J. (1987). *Political leadership. Towards a General Analysis*. London: Sage Publications.

Blake, R. R., y Mouton, J. S. (1964). *The managerial grid: key orientations for achieving production through people*. Houston, Tex: Gulf Pub. Co.

Brown, A. (2014): *The Myth of the Strong Leader. Political Leadership in the Modern Age*, Nueva York, Basic Books.

Bufacchi, V. (2021). Can Super Mario save Italy?. *RTÉ Brainstorm*.

Brandpunt (2015). Brandpunt Profiel: Mark Rutte. Available from: http://www.npo.nl/brandpunt-profiel/14-06-2015/KN_1671123.

Broer, T. and Niemantsverdriet, T. (2011) ... en hoe doen de ministers het? *Vrij Nederland*, 28 June 2011.

Bustos, J. (28 de febrero de 2022). Vladimir y Volodimir. *El Mundo*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/opinion/columnistas/2022/02/28/621cf34921efa023608b45bb.html>

Byman, D. L., y Pollack, K. M. (2001). Let us now praise great men: Bringing the Statesman back in. *International Security*, 25(4), 107–146.

Burns, J. (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row.

Bunse, S., & Nicolaïdis, K. (2012). Large versus small states: Anti-hegemony and the politics of shared leadership. In *The Oxford Handbook of the European Union*.

Butler, J. (1997). *The psychic life of power: Theories in subjection*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Capano, G., & Sandri, G. (2022). The political leadership of Mario Draghi: an historical watershed or an inevitable bump in the road? *Contemporary Italian Politics*, 1-15.

Carlyle, T. (2013). *On Heroes, Hero-worship and the Heroic in history*. Yale University Press. New Haven.

Checa, F.R. (2021). Angela Merkel: el legado de una canciller forjada en las crisis europeas. *Expansión*. Recuperado de: <https://lab.expansion.com/angela-merkel/>

Council of the European Union, General Secretariat of the Council, (2020) *The European Union: facts and figures*. Publications Office.

<https://data.europa.eu/doi/10.2860/45813>

Council of the European Union, General Secretariat of the Council, (2018a). *The European Council*, Publications Office.

Council of the European Union, General Secretariat of the Council, (2018b). *The European Council and the Council of the EU through time : decision- and law-making in European integration*, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2860/730537>

Consejo Europeo. (2015a). Reunión del Consejo Europeo (19 y 20 de marzo de 2015). Conclusiones. Secretaría General del Consejo.

Consejo Europeo. (2015b). Reunión del Consejo Europeo (25 y 26 de junio de 2015). Conclusiones. Secretaría General del Consejo.

Consejo Europeo. (2020). Reunión del Consejo Europeo (10 y 11 de diciembre de 2020). Conclusiones. Secretaría General del Consejo.

Consejo Europeo. (2022). Reunión del Consejo Europeo (24 y 25 de marzo de 2022). Conclusiones. Secretaría General del Consejo.

Consejo Europeo. (2016). *El Consejo Europeo. De diciembre de 2014 a abril de 2016*. Volumen 1.

Collado, J. y Becedas, M. (20 de junio de 2020). ¿Por qué se habla de 'momento hamiltoniano' en la UE con el fondo de reconstrucción?. *El Economista*. Recuperado de: <https://www.eleconomista.es/internacional/noticias/10609994/06/20/Por-que-se-habla-de-momento-hamiltoniano-en-la-UE-con-el-fondo-de-reconstruccion.html>

Coratella, T. y Varvelli, A. (2022). Rome advantage: The Draghi government and Europe's balance of power. *Policy Brief European Council on Foreign Relations (ECFR)*.

Coratella, T. y Varvelli, A. (2021). Rome's moment: Draghi, multilateralism, and Italy's new strategy. *Policy Brief European Council on Foreign Relations (ECFR)*.

CPAC. (2022). CPAC Hungary Highlights. Conservative Political Action Conference. Recuperado de: <https://www.cpachungary.com/en/cpac-highlights>

Cwalina, W., y Falkowski, A. (2016). Morality and competence in shaping the images of political leaders. *Journal of Political Marketing*, 15(2-3), 220-239.

de Luca, M. (2021). The new Draghi government and the fate of populism in Italy. *LSE European Politics and Policy (EUROPP) blog*.

De Miguel, B. (20 de noviembre 2020). La UE busca fórmulas para sortear el veto de Hungría y Polonia al fondo anticrisis. El País. Recuperado de: <https://elpais.com/internacional/2020-11-19/la-ue-busca-formulas-para-sortear-el-veto-de-hungria-y-polonia-al-fondo-anticrisis.html>

della Sala, V. (2012) 'Leaders and followers: Leadership amongst member states in a differentiated Europe', in E. Jones, A. Menon and S. Weatherill (eds.) *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 306–317.

De Gruyter, C. (2020). The limits of “no, no, no”: Why the Dutch are so ambivalent about Europe. *Policy Brief European Council on Foreign Relations (ECFR)*.

Delić, A. (2020). Europe's new Orban: Janez Janša, Slovenia's new prime minister, is mirroring the extreme policies of his Hungarian counterpart. *Index on Censorship*, 49(4), 39–41.

Denninson, S. y Zerka, P. (2020). The transformative five: A new role for the frugal states after the EU recovery deal. *Policy Brief European Council on Foreign Relations (ECFR)*.

Di Gregorio, L., y Ceccobelli, D. (2022). The Triangle of Leadership. Authenticity, Competence and Ordinarity in Political Marketing.

Dion, L. (1968). The Concept of Political Leadership: An Analysis. *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de Science Politique*, 1(1), 2–17.

Dinan, D. (2013). The Post-Lisbon European Council Presidency: An Interim Assessment. *West European Politics*, 36(6), 1256-1273.

Drake, H. (1995). Political leadership and European integration: the case of Jacques Delors. *West European Politics*, 18(1), 140-160.

Draghi, M. (2012). Verbatim of the Remarks Made by Mario Draghi. Speech by

Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, July 26. European Central Bank.

Draghi, M. (2013). Responsible Leadership in times of Crisis. Address by Mario Draghi, President of the ECB on the occasion of receiving the ESMT Leadership Award 2013, Berlin, June 13.

Draghi, M. (2020, March 25). Draghi: we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly. *Financial Times*. Retrieved from:

<https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b>

Dutch Debate Institute (2011). Mark Rutte Beste Debater en Winnaar Debatprijs 2011. Available from: <http://www.debatinstituut.nl/over-ons/debatprijs/item/mark-ruttebeste-debater-en-winnaar-debatprijs-2011>. Retrieved 30 July 2015.

Elgie, R. (2016). *Studying political leadership: foundations and contending accounts*. Springer.

Europa Press. (11 de abril 2022). Italia y Argelia firman un acuerdo de cooperación energética. Europa Press.

Fabbrini, S. (2015). *Which European Union?: Europe after the euro crisis*. Cambridge University Press.

Fleming, S., Espinoza, J. y Bounds, A. (2022 May 11). EU warns of €195bn cost to free bloc from Russian energy. *Financial Times*. Retrieved from: <https://www.ft.com/content/2aef066b-3cdb-49c2-9258-38575b4ad799>

Foulon, M. (2015). Neoclassical realism: challengers and bridging identities. *International Studies Review*, 17(4), 635-661.

Foulon, M. (2017). Neoclassical Realist Analyses of Foreign Policy. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

Foucault, M. (2002). The subject and power. In J. D. Faubion (Ed.), *Essential works of Foucault 1954–1984*, volume 3 (pp. 326–348). London: Penguin Books.

Friedrich, C. J. (1961). Political leadership and the problem of the charismatic power. *The Journal of Politics*, 23(1), 3-24.

Gámez, A.E. (2005). Fuentes de cambio en política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (69), 127-151.

Garzia, D., & Karremans, J. (2021). Super Mario 2: comparing the technocrat-led Monti and Draghi governments in Italy. *Contemporary Italian Politics*, 13(1), 105-115.

Geva, D. (2021). Orbán's Ordonationalism as Post-Neoliberal Hegemony. *Theory, Culture & Society*, 38(6), 71–93.

Goeschel, C. (2017). Biography, political leadership, and foreign policy reconsidered: The cases of Mussolini and Hitler. *European Review of International Studies*, 4(2-3), 5-19.

Götz, E. (2021). Neoclassical Realist Theories, Intervening Variables, and Paradigmatic Boundaries, *Foreign Policy Analysis*, 17 (2), 1-11.

Goetz, K. H. (2017). political leadership in the European Union: a time-centred view. *European Political Science*, 16, 48-59.

Guiso, L., Herrera, H., Morelli, M., & Sonno, T. (2020). Economic insecurity and the demand of populism in Europe. *Einaudi Institute for Economics and Finance*.

Hall, R. H. (1983). *Organizaciones, estructura y proceso*. México: Prentice-Hall Hispanoamericana.

Hart, P. T., y Rhodes, R. A. (2014). Puzzles of political leadership. *The Oxford handbook of political leadership*.

Hayward, J. (Ed.). (2008). *Leaderless Europe*. Oxford University Press.

Heimann, G., y Kampf, Z. (2021). What makes them tick: Challenging the impersonal ethos in International Relations. *Cooperation and Conflict*, 56(3), 346-363.

Helms, L. (2017). Introduction: Leadership questions in transnational European governance. *European Political Science*, 16(1), 1-13.

Helms, L., Van Esch, F., & Crawford, B. (2019). Merkel III: From committed pragmatist to 'conviction leader'? *German Politics*, 28(3), 350-370.

Hersey, P. y Blanchard, K.H. (1982). Leadership style: attitudes and behaviour. *Training and Development Journal*, 36 (2), 50-52.

Howorth, J. (2011). The 'new faces' of Lisbon: Assessing the performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the global stage. *European foreign affairs review*, 16(3).

Illés, G., Körösenyi, A., y Metz, R. (2018). Broadening the limits of reconstructive leadership: Constructivist elements of Viktor Orbán's regime-building politics. *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(4), 790-808.

Janke I (2015) Forward!: The Story of Hungarian Prime Minister Viktor Orbán. Budapest: Aeramentum Books Ltd.

Janke, I. (2013). Hajrá Magyarok! Az Orbán Viktor-sztori egy lengyel újságíró szemével. Göd: Rézbong Kiadó.

Kaarbo, J. (2017). Personality and International Politics. *European Review of International Studies*, 4 (2-3), 20-38.

Kassim, H. (2017). What's new? A first appraisal of the Juncker Commission. *European Political Science*, 16, 14-33.

Kazmin, A., Fleming, S. & Bounds, A. (2022, May 3). Mario Draghi urges EU to deepen economic integration in response to war. Financial Times. Retrieved from: <https://www.ft.com/content/17276897-970f-4451-85bd-7a685cec0894>

Kazmin, A. (2022, April 9). Italy lines up gas deal with Algeria in effort to cut dependence on Russia. Financial Times. Retrieved from: <https://www.ft.com/content/17276897-970f-4451-85bd-7a685cec0894>

Keohane, N. O. (2005). On Leadership. *Perspectives on Politics*, 3(4), 705–722.

Kissinger, H.A.(1994). Diplomacy. New York: Simon & Schuster.

Kingah, S., Schmidt, V. A., & Yong, W. (Eds.). (2018). *The European Union's Engagement with Transnational Policy Networks*. Routledge.

Kornelius, S. (2016). *Angela Merkel*. Historiska Media.

Krotz, U., & Schild, J. (2013). *Shaping Europe: France, Germany, and embedded bilateralism from the Elysée Treaty to twenty-first century politics*. Oxford University Press.

Krotz, U., & Maher, R. (2016). Europe's Crises and the EU's 'Big Three'. *West European Politics*, 39(5), 1053-1072.

Krotz, U., & Schild, J. (2018a). France: Germany's Indispensable Ally in European Policymaking. *German European Policy Series*, 1, 18.

Krotz, U., & Schild, J. (2018b). Back to the future? Franco-German bilateralism in Europe's post-Brexit union. *Journal of European Public Policy*, 25(8), 1174-1193.

Kurz, S. (2020, February 16). The 'frugal four' advocate a responsible EU budget. *Financial Times*. Retrieved from: <https://www.ft.com/content/7faae690-4e65-11ea-95a0-43d18ec715f5>

Leonard, M. (2020). Frugality exposes a Europe in need of optimism and reform. *Policy Brief European Council on Foreign Relations (ECFR)*.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Mangas Martín, A. y Liñán Noguera, D. (2020). (10ªed.). *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Editorial Tecnos. Madrid.

Martín, A. (2 de abril de 2020). Tres motivos para el no de Merkel a los coronabonos europeos (y una esperanza). *El Confidencial*. Recuperado de: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-04-02/motivos-no-merkel-coronabonos-coronavirus_2529524/

Matthijs, M. (2016). The three faces of German leadership. *Survival*, 58(2), 135-154.

Majone, G. (2014). *Rethinking the union of Europe post-crisis: Has integration gone too far?*. Cambridge University Press.

Marcussen, M. (2000). *Ideas and elites: The social construction of economic and monetary union*. Aalborg Universitetsforlag.

Mearsheimer, J.J. (2011). *Why leaders lie? The truth about lying in international politics*. Oxford University Press. New York.

McGregor, D. (1960). *The Human side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill.

Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving the Roles for Planning, Plans, Planners*, Free Press.

Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513-553.

Morgenthau, H. J., y Thompson, K. W. (1993). *Politics among nations: The struggle for power and peace*. New York: McGraw-Hill.

McCormick, J. (2011). *European Union politics*. Palgrave foundation. London.

Müller, H., & Van Esch, F. A. (2020). The contested nature of political leadership in the European Union: conceptual and methodological cross-fertilisation. *West European Politics*, 43(5), 1051-1071.

Nabers, D. (2010). Power, leadership, and hegemony in international politics: the case of East Asia. *Review of International Studies*, 36(4), 931–949.

Nye, J. S. (2008). Public Diplomacy and Soft Power. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616, 94–109.

Niesche, R., y Gowlett, C. (2015). Advocating a post-structuralist politics for educational leadership. *Educational Philosophy and Theory*, 47(4), 372-386.

Orbán, V. (2011). 1848 és 2010 is megújulást hozott. Festive speech in Budapest, 15 March. Available at:

<http://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/1848-es-2010-is-megujulast-hozott>

Orbán, V. (2010). Megőrizni a létezés magyar minőségét. Speech at Kötöcsé, 5 September 2009. Available at: <http://www.fidesz.hu/hirek/2010-02-17/meg337rizni-a-letezes-magyar-min337seget/>

Orbán, V. (2020). PM Orbán: Europe must not succumb to the Soros network. Speeches and remarks. Government of Hungary. Retrieved from: <https://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/pm-orban-europe-must-not-succumb-to-the-soros-network>

Orbán, V. (2007). The role and consequences of religion in former communist countries. *European View*, 6(1), 103–109.

Otjes, S. (2021). The EU Elephant: Europe in the 2021 Dutch General Elections. *Intereconomics*, 56(2), 70-75.

Panke, D. (2008). The Influence of Small States in the EU: Structural Disadvantages and Counterstrategies. *UCD Dublin European Institute*.

Paterson, W. E. (2010). Does Germany still have a European vocation?. *German Politics*, 19(1), 41-52.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021, 17 February), Le dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi, Recuperado de: <https://www.governo.it/it/articolo/le-comunicazioni-del-presidente-draghi-al-senato/16225>

Political Network for values. (13 de octubre 2021). Declaración sobre la renovación demográfica de Europa: ‘Nuestro continente solo tendrá futuro si prioriza el apoyo a las familias’. Recuperado de: <https://politicalnetworkforvalues.org/2021/10/declaracion-sobre-la-renovacion-demografica-de-europa-nuestro-continente-solo-tendra-futuro-priorizando-el-apoyo-a-las-familias/>

Rose, R. (1991). Prime ministers in parliamentary democracies. *West European Politics*, 14(2), 9-24.

Rutte, M. (2015). Unlocking investment for sustainable growth and jobs. *OECD Yearbook*.

Rutte, M. (2016). *The Netherlands, Singapore, Our Regions, Our World: Connecting Our Common Future* (Vol. 39). ISEAS-Yusof Ishak Institute.

Sahuquillo, M.R. (7 de enero 2018). Órban contra Soros. El País. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2018/01/05/actualidad/1515157425_247348.html

Serdült V. (2019). What next for Viktor Orbán's Hungary? Looking at what happens now that Hungary's prime minister is pressurising the judiciary, press, parliament and electoral system. *Index on Censorship*, 48(2):34-37.

Schild, J. (2010). Mission impossible? The potential for Franco–German leadership in the enlarged EU. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 48(5), 1367-1390.

Scharpf, F.W. (1997) *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, CO: Westview.

Signorelli, W. (2021). The executive under pressure: evaluating the policy style (response) of Italian prime ministers from Renzi to Draghi. LUISS Cattedra di Italian Political System

Schoeller, M. G. (2020). New Hansa and Frugal Four: The Role of Small Creditor States in the Economic and Monetary Union. *ÖGfE Policy Brief*, 18.

Schout, A. y Wiersma (2012). The Dutch paradox. *Policy Brief European Council on Foreign Relations (ECFR)*.

Skowronek, S. (2008). *Presidential leadership in political time: Reprise and reappraisal*. Lawrence: University Press of Kansas.

Szikra, D. (2014). Democracy and welfare in hard times: The social policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014. *Journal of European Social Policy*, 24(5), 486–500.

Tallberg, J. (2003). The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency. *Journal of European public policy*, 10(1), 1-19.

Tempest, R. (2016) The Charismatic Body Politics of President Putin, *Journal of Political Marketing*, 15:2-3, 101-119,

The Fundamental Law of Hungary. (2012). Available at: <https://madrid.mfa.gov.hu/assets/51/66/26/9a4f50851e4ee5ed3492300cc62a5693b8cd84dc.pdf>

Tömmel, I. & Verdun, A. (2017) Political leadership in the European Union: an introduction, *Journal of European Integration*, 39:2, 103-112.

Tömmel, I. (2013). The Presidents of the European Commission: Transactional or Transforming Leaders?. *JCMS: journal of common market studies*, 51(4), 789-805.

Tortola, P. D., & Pansardi, P. (2019). The charismatic leadership of the ECB presidency: A language-based analysis. *European Journal of Political Research*, 58(1), 96-116.

Toomey, M. (2018). History, Nationalism and Democracy: Myth and Narrative in Viktor Orbán's 'Illiberal Hungary'. *New Perspectives. Interdisciplinary Journal of Central & East European Politics and International Relations*. 26 (1).

Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas. Protocolos. Anexos. Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. BOE núm. 83/2010, de 30 de marzo.

Van Billingen, N. (2022). Back again: The Netherlands' ambitious new government. *Policy Brief European Council on Foreign Relations (ECFR)*.

Van Esch, F., & Swinkels, M. (2015). How Europe's political leaders made sense of the euro crisis: The influence of pressure and personality. *West European Politics*, 38(6), 1203-1225.

Van Esch, F. A. (2017). The paradoxes of legitimate EU leadership. An analysis of the multi-level leadership of Angela Merkel and Alexis Tsipras during the euro crisis. *Journal of European Integration*, 39(2), 223-237.

Van Billingen, N. (2022). Back again: The Netherlands' ambitious new government. *Policy Brief European Council on Foreign Relations (ECFR)*.

Vassallo, F. (2013). Sarkozy and Merkel: The undeniable relevance of the Franco-German bilateral relationship in Europe. *German Politics and Society*, 31(1), 92-115.

Verdun, A. (2017). Political leadership of the European central bank. *Journal of European Integration*, 39(2), 207-221.

Waltz, K. (2001). *Man, the State and War. A theoretical analysis*. Columbia University Press. New York.

Wrátil, C. (2018). Modes of government responsiveness in the European Union: Evidence from Council negotiation positions. *European Union Politics*, 19(1), 52-74.

Young, O. R. (1991). Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society. *International Organization*, 45(3), 281-308.

Zerka, P. (2020). The frugal blues: An underappreciated threat to the European project. *Policy Brief European Council on Foreign Relations (ECFR)*.