

La presidencia griega

Peter Ludlow

La Presidencia de la Unión ha adquirido cada vez más importancia en los últimos diez o quince años. El gobierno al que toca ejercer la Presidencia de la UE, sin embargo, está bien lejos de disfrutar de libertad de acción, y en el caso de que se crea que la tiene y pretenda ejercerla suele estar abocado a un desastre. El programa legislativo para el que asume la responsabilidad durante su mandato de seis meses está en gran medida predeterminado. Incluso los eventos políticos de mayor relevancia, como las dos o más reuniones del Consejo Europeo que tiene que organizar cada Presidencia, tienden a estar dominados por asuntos que estaban en la agenda desde hace muchísimo tiempo. La Presidencia de turno durante el primer semestre del año, por ejemplo, sabe que le tocará presidir la revisión anual del Consejo Europeo de la política social y económica de la UE en marzo. Otras reuniones de los jefes de Estado y de gobierno pueden parecer algo menos “precocinadas”. Muchos de los informes que conforman la espina dorsal de su agenda seguramente han sido encargados con meses e incluso con años de antelación.

Las limitaciones que experimentan las Presidencias al llegar su turno se han hecho aún mayores como consecuencia de las reformas de procedimiento aprobadas en Sevilla en junio de 2002.¹ En esta reunión, el Consejo Europeo encargó a las instituciones correspondientes que le presentaran cada mes de diciembre un *programa estratégico plurianual*. El programa debe abarcar los tres años siguientes. Sin embargo estará acompañado por un *programa operativo anual de actividades del Consejo*. Merece la pena destacar dos aspectos de este último. En primer lugar, será trazado con la responsabilidad conjunta de los dos gobiernos que van a desempeñar la Presidencia en los doce meses posteriores, obligándolos así a cooperar. En segundo lugar, antes de publicarse será revisado y, si se considera oportuno, modificado en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. De tal forma que no será un asunto exclusivo de la Presidencia.

Está previsto que el primer programa plurianual aparezca a fin de 2003. Pero “con objeto de la implementación lo más rápida posible de estos acuerdos”, el Consejo de Sevilla decretó que el primer programa operativo se estableciera ya en diciembre de 2002. La Presidencia griega y la italiana que vendrán a continuación serán, por tanto,

¹ Peter Ludlow, *The Seville Council*, European Council Commentary, Volumen 1, 3, Bruselas, octubre 2002, pags. 38-55 y 183-187

las primeras que tendrán que funcionar bajo el nuevo sistema.

La forma en que se ha elaborado el primero de estos programas operativos ha confirmado cuán limitadas serán a partir de ahora las posibilidades de las Presidencias individuales de dedicarse a los asuntos de su preferencia. El primer borrador fue elaborado en el Secretariado del Consejo tras consultas a nivel de Directores Generales y con la Comisión. A continuación fue presentado a las dos Presidencias. Cada una de ellas lo examinó en detalle antes de celebrar un encuentro *à deux* para acordar cambios. Sus sugerencias fueron discutidas a continuación en otra reunión entre ambas Presidencias y el Secretariado del Consejo antes de que este último elaborara un texto para la consideración de la Coreper (el 27 de noviembre y el 5 de diciembre) y el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores.

Como muestran el empeño actual y sumamente controvertido del gobierno italiano de asegurar que el primer programa anual subraye su determinación de empezar y concluir la CIG durante su periodo de mandato de seis meses, las Presidencias que vengan después seguirán pudiendo mostrar sus propias prioridades. Tanto la Presidencia griega como la italiana reclamarán, con toda seguridad, protagonismo para los programas semestrales que cada uno de ellos presentará en su momento al Parlamento y a los medios de comunicación. Sin embargo, estos “manifiestos” serán en realidad poco más que pequeñas variaciones de temas que ya han sido elaborados muy detalladamente en el Secretariado del Consejo y en la Comisión, y adoptados colectivamente por el Consejo en pleno. Todo esto no significa que, como consecuencia de ello, la Presidencia dejará de ser importante. Por el contrario, las funciones de gestión y de representación de la Presidencia con toda probabilidad experimentarán más bien un aumento que una disminución de importancia en los meses y años por venir. Y todavía menos debe interpretarse el futuro de la UE como un libro abierto que, con ayuda del Secretariado del Consejo, pueda ser leído anticipadamente por la Presidencia siguiente. Pero, como confirmó la experiencia de la Presidencia belga tras el 11 de septiembre, es el azar lo que tendrá siempre mucha mayor importancia que la imaginación de una Presidencia para determinar lo que sucederá o no durante un periodo determinado de seis meses. Los tiempos en que las Presidencias podían pretender ser capaces de imprimir un rumbo nuevo a la UE pertenecen por lo tanto al pasado – para bien de todos los afectados.

Prioridades predeterminadas

Ante semejante escenario ¿cuáles podría decirse que van a ser las prioridades más probables de la próxima Presidencia griega? La lista de temas por escoger es muy larga. La sola “introducción política” al borrador de programa operativo llega a ocupar ocho páginas, mientras que la segunda sección, la que establece las obligaciones de la Presidencia punto por punto con gran detalle, es todavía mucho más larga. De tal manera que es en cierto modo arbitrario concentrarse en seis temas. La Presidencia griega versará sobre muchos más asuntos que los que se enumeran más abajo. No obstante parece que serán éstos los que estarán en pleno centro o muy cerca de su centro de atención.

- El Consejo Europeo de marzo.
- La reforma de la Política Agrícola Común y el enfoque de la UE ante la nueva ronda de la OMC.
- La ampliación después del Consejo de Copenhague.
- Asuntos de Justicia e Interior.
- La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).
- La Convención.

El Consejo Europeo de marzo

Desde marzo de 2000 todos los gobiernos que ostentan la Presidencia en la primera mitad del año han tenido que asumir la responsabilidad del Consejo Europeo de Primavera. El carácter de este desafío no hace más que constarse aquí. Y ¿cómo, si es que hay algún progreso, están avanzando la UE y sus Estados miembros hacia su intención declarada de transformar la economía europea en la “economía más competitiva y basada en el conocimiento dinámico de todo el mundo” en el año 2010? El desafío que estas palabras representan es, sin embargo, enorme, pues la agenda de Lisboa, que intentaba definir el objetivo de la UE con mayor detalle, tiene una amplitud de miras muy grande.²

En este contexto no es nada sorprendente que la primera Presidencia que tuvo que encargarse del seguimiento se viera superada por la tarea. El Consejo de Estocolmo de 2001 fue uno de los episodios menos gloriosos de una Presidencia sueca que, por lo demás, fue bastante buena. Fue realmente tan malo que algunas de las personas más allegadas al Consejo Europeo llegaron a dudar de que el Consejo Económico de primavera fuera a poder celebrarse.

Doce meses más tarde, en Barcelona, el presidente de gobierno español y su equipo demostraron que los escépticos estaban equivocados y restablecieron la credibilidad de la estrategia de Lisboa en su globalidad. Hay tres rasgos del enfoque de la Presidencia española ante este reto que justificadamente tuvieron especial importancia para facilitar el éxito.

- *Buen enfoque.* A diferencia de Göran Persson, que no preguntó a sus colegas hasta dos meses antes del Consejo de Estocolmo de qué asuntos querían tratar, José María Aznar identificó con antelación de meses unos pocos temas de importancia sobre los que pensaba que el Consejo Europeo debería enfocar su atención.
- *Coordinación efectiva en la organización nacional.* El Consejo de Barcelona fue en gran medida un asunto llevado a nivel del propio presidente de gobierno. Su gabinete coordinó los trabajos preparatorios necesarios con muchos equipos diferentes de la maquinaria de gobierno mientras que él mismo desempeñaba un papel activo en la articulación y supervisión de las prioridades de la Presidencia.
- *Cooperación intensa con la maquinaria de la UE en general y con la Comisión en particular.* A diferencia de sus predecesores suecos, la Presidencia española aceptó el “Documento de Síntesis” de la Comisión como punto básico de referencia durante los meses y semanas finales de preparación. Fueron capaces de hacerlo porque habían comenzado a trabajar con la Comisión en la identificación de prioridades con antelación de meses, y en algunas áreas, de más de un año. De tal manera, tanto la Presidencia como la Comisión entonaban el mismo himno siguiendo la misma partitura. E incluso iban al unísono los ministros de finanzas, aunque con sus pequeñas diferencias de tono, a la hora de ejercer su responsabilidad de elaborar el otro documento importante pre-Barcelona, el Documento de Asuntos Clave. De momento hay evidencias de que el gobierno griego es plenamente consciente de estas lecciones del pasado inmediato. También se beneficiarán de la clara mejoría de la aportación de las instituciones, y muy especialmente de la Comisión, algo que ya fuera un rasgo tan evidente de la historia de Barcelona y que ha quedado establecido desde entonces. Los vínculos entre los diversos procesos de que se nutre el Consejo de primavera, incluyendo, por ejemplo, la preparación de las Líneas Generales de Política Económica y la revisión anual de la Estrategia de Empleo de la UE, han sido

² Peter Ludlow, *The Barcelona Council*. European Council Commentary, vol 1, 2, Bruselas, junio 2002. Parte 1. Capítulo 1

mejorados considerablemente. Como tales, estos cambios en sí mismos no pueden garantizar una paz perpetua entre los ministros de finanzas y de empleo, pero como mínimo deberían limitar las posibilidades de ambos grupos de duplicar de manera inútil sus respectivos esfuerzos.

Conscientes de cómo se hicieron a la tarea sus predecesores españoles, los griegos ya han dado algunos pasos prácticos para emularlos. George Papaconstantinou, quien hasta hace poco estuvo en el equipo del primer ministro, pero que actualmente es un alto cargo en el Ministerio de Economía y Finanzas, ha sido nombrado para desempeñar el papel de coordinador que Román Escolano tuvo antes para Barcelona. El primer ministro y sus principales ministros han mostrado su firme compromiso de que la reunión sea un éxito. Ya se han celebrado innumerables reuniones en Atenas y en Bruselas, siendo una vez más Romano Prodi y David O'Sullivan, el Secretario General, los responsables de la coordinación de los preparativos de la Comisión.

Las perspectivas de éxito deberían parecer mucho mejores en muchos aspectos que lo que se perfilaba hace doce o quince meses. Sin embargo no está por lo demás claro que el optimismo esté o debiera estar en el orden del día. Esto no se debe, hay que insistir en ello, a deficiencias del lado griego. Es más bien un reflejo del mundo en que vivimos y, más especialmente, del estado de la economía europea. Hace doce meses, en un discurso elaborado cuidadosamente en Barcelona y cuatro meses antes de la fecha prevista para la reunión de los jefes de Estado y de gobierno, José María Aznar pudo señalar algunas prioridades difíciles, pero sin embargo alcanzables que deseaba que tratara el Consejo de primavera. Este año, en un entorno de disminución muy seria del ritmo económico y en un contexto en el que las discrepancias entre los objetivos globales del Consejo Europeo en Lisboa y los logros reales de la UE se están haciendo cada vez más evidentes, es difícil identificar qué objetivos más llamativos pueden o deberían ponerse la Presidencia griega y la Comisión.

Existen, y no hace ninguna falta decirlo, bastantes temas que no hay más remedio que tratar, aunque sólo sea porque las reuniones anteriores del Consejo de Europa han decretado que así se haga. También hay una o dos cuestiones por las que el actual gobierno griego parece tener una predilección particular, como por ejemplo la política social o el seguimiento de Johannesburgo. No obstante, en el momento de escribir esto, no hay ninguna indicación de qué prioridades establecerá la Presidencia o la Comisión.

Hay también algunas novedades en las perspectivas del año 2003 que hacen que el juego de aventurar suposiciones se antoje todavía más difícil. Por ejemplo ¿qué papel tendrán los países candidatos? Sus jefes de Estado y de gobierno, ministros de Finanzas y ministros de Asuntos Exteriores estuvieron todos ellos presentes en Barcelona y tomaron parte en tres sesiones de trabajo paralelas. Cuando la reunión de 2003 se celebre, sin embargo, diez de los países mencionados ya habrán terminado presumiblemente sus negociaciones de ingreso. ¿Participarán estos diez países en todas las sesiones? Si es así, el Consejo de primavera contará con setenta y cinco asistentes, y será más difícil de manejar que nunca.

Pese a estas incertidumbres parece poco aventurado suponer que serán seis temas los que figuren de manera sobresaliente en las Conclusiones del Consejo de primavera.

- *Coordinación de política económica.* El Consejo de primavera está obligado a tratar este tema todos los años, aunque sólo sea porque los jefes de Estado y de gobierno han de aprobar el rumbo general del informe borrador de las Líneas Generales de Política Económica de la Unión. En años anteriores, la

discusión entre los jefes de Estado y de gobierno ha mostrado una tendencia a ser más bien de mera rutina, en parte seguramente porque tanto ellos como los ministros de Finanzas parecen haberse puesto de acuerdo tácitamente en que es mejor dejar estos asuntos para el ECOFIN. Puede que en 2003 cambie este modelo, y ello por no menos de dos razones. La primera es el deterioro de las finanzas públicas de cuatro Estados miembros, Francia, Alemania, Italia y Portugal, y la presión que ello está creando sobre el pacto de estabilidad y crecimiento. La segunda razón es la ralentización de la economía de la UE en conjunto. La gravedad de la situación actual significa que la estrategia económica de la UE en general, y el pacto de estabilidad y crecimiento en particular, son ya asuntos de preocupación intensa y creciente en la Comisión, el ECOFIN y el Eurogrupo, que es donde se da forma a las decisiones más importantes. Estos acontecimientos se podría decir que no esperarán hasta el Consejo de primavera. También puede darse por sentado que los ministros de Finanzas continuarán haciendo todo lo que puedan para mantener a distancia a los jefes de Estado y de gobierno cuanto tiempo les sea posible. En cualquier caso sería bastante extraño que la coordinación de la política económica no figurara en lugar preferente en la agenda del Consejo Europeo de marzo, ya que cualquier tratamiento serio de las perspectivas de la agenda de Lisboa en un entorno económico adverso difícilmente pueden ignorar el contexto de política macroeconómica.

No obstante, el nivel en el que se desarrolle este debate y en que se vayan a tomar las decisiones es, en cierto sentido, un asunto indiferente para la propia Presidencia griega, ya que será ella quien llevará la responsabilidad tanto en el Eurogrupo como en el ECOFIN y el Consejo Europeo.

- *Creación de empleo.* La política social ocupa un lugar sobresaliente en la estrategia de Lisboa. La “economía más competitiva y dinámica del mundo basada en el conocimiento” también ha de ser “capaz de un crecimiento económico sostenido con más y mejores empleos y con una mayor cohesión social”. Pero hasta ahora ha habido relativamente poca dedicación a los temas de política social en los Consejos Europeos de primavera mismos. Tan poca dedicación en realidad que los ministros responsables de asuntos sociales, encabezados por Elisabeth Guigou, protestaron ante el Consejo de Barcelona indicando que sus opiniones no estaban recibiendo la atención merecida.³

El gobierno griego ha señalado que tiene la intención de modificar el equilibrio. Una consideración que no carece en absoluto de importancia es que la comisaria griega, Anna Diamantopoulou, es responsable de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades en la Comisión Europea. Por lo tanto se puede dar por seguro que la Presidencia griega intentará darle a ella, y a aquéllos con quienes trabaja en la Comisión, un papel de lucimiento. No obstante hay también un cambio meramente de procedimiento que apunta en la misma dirección. Aunque la revisión anual de la Estrategia de Empleo de la UE ya se ha publicado, a partir de ahora la intención es considerarla íntima y recíprocamente unida a las Líneas Generales de Política Económica que están emergiendo con tanta fuerza.

Lo que ciertamente está muy poco claro es cuál será el resultado en la práctica. En el seno de la Comisión misma, la Dirección General de Asuntos Sociales normalmente no está a la misma altura que el Ecofin, la Dirección General que depende de Pedro Solbes. Fuera, en el Consejo, las circunstancias son todavía más difíciles. En el sprint final antes de Barcelona, el Consejo de Política Social y de Empleo entró cojeando en

³ Peter Ludlow, *The Barcelona Council*, pags. 129-130 etc.

una cuarta posición nada brillante detrás del ECOFIN y los Consejos de Mercado Interior y de Medio Ambiente. Así que por mucho que se esfuercen, es difícil de creer que la Presidencia griega vaya a ser capaz de alterar el orden esta vez, y muy particularmente, por decirlo así, siendo el propio Sr. Papaconstantinou, que es el responsable de la coordinación de los preparativos para el Consejo, un hombre perteneciente al Ministerio de Finanzas.

- *Liberalización de los mercados financieros, suministro de energía, transporte, etc.* Será difícil para la Presidencia griega evitar los temas de la agenda de Lisboa que han dominado desde entonces los Consejos de primavera, y no hay ninguna razón para pensar que lo vaya a intentar. La fecha tope de 2005 para lograr la terminación del Plan de Acción de Servicio Financieros se acerca rápidamente y, pese a algunos logros importantes en el frente legislativo durante el año en curso, sigue habiendo elementos de importancia vital en este plan que todavía precisan de atención. Mas está todavía por ver en qué medida se implicarán los jefes de Estado y de gobierno en la liberalización del mercado financiero, si lo harán como en las cuestiones de energía y transporte en Estocolmo y Barcelona.

Por lo que respecta a la energía y el transporte, el Consejo de Barcelona acordó la liberalización del mercado para todos los consumidores no domésticos para el año 2004. También se acordó, sin embargo, que la liberalización ulterior en relación con el consumo doméstico sería discutida y decidida antes del Consejo de primavera de 2003.

No obstante se incluyeron ciertos condicionantes en este compromiso. La liberalización del mercado de consumidores privados tendría en cuenta la "experiencia" y la "definición de las obligaciones de servicio público, la seguridad de suministro y en particular la protección de áreas remotas y de los grupos más vulnerables de la población".

El debate de Barcelona sobre esta cuestión demostró la importancia crucial de la Presidencia en una situación en que los jefes de Estado y de gobierno están profundamente divididos. Aunque esta vez no estará Lionel Jospin para proseguir con su actitud, es de suponer que un Jacques Chirac revitalizado defenderá los intereses franceses con tanto, si no incluso con mayor vigor. Como Costas Simitis mismo era uno de los pocos miembros del Consejo que compartía al menos algunas de las reservas de los dirigentes franceses ante la liberalización de la energía para consumo doméstico, la forma en que elija tratar el asunto será especialmente interesante de contemplar.

- *El cierre de la brecha de conocimiento frente a los principales competidores de la UE.* Las Conclusiones de Barcelona fueron inesperadamente positivas en relación con la educación. Con el aluvión de informes nuevos de la Comisión, la OECD y otros organismos que sugieren que varios Estados miembros tienen un problema, sería sorprendente si la educación no volviera a figurar en lugar preferente. Es cierto que el mismo gobierno griego podría tener reticencias a verse envuelto en un debate sobre asuntos en los que la propia Grecia está evidentemente retrasada. También los alemanes probablemente intenten poner un freno a la discusión, en parte porque la educación es en primer lugar asunto de los *Länder*, que no ven con agrado que se trate de ella a nivel de la UE, pero en parte porque también Alemania ha obtenido una clasificación extraordinariamente mala en todos los informes recientes. El Informe de Síntesis de la Comisión, empero, llamará la atención casi con total seguridad sobre su reciente ejercicio comparativo o de *bench-marking* al estilo de Lisboa

para garantizar que el asunto no quede sencillamente ignorado.

También puede esperarse de la Comisión que mantenga la presión para crear un Área de Conocimiento Europea basada en estrategias coordinadas de investigación y educación.

- *Desarrollo sostenible.* El Consejo de Gotemburgo de junio de 2000 insistió en que el Desarrollo sostenible debería ser a partir de entonces un pilar fundamental de la estrategia de Lisboa. Cuando el Consejo de Barcelona discutió el asunto, sin embargo, se concentró exclusivamente en la dimensión externa y más particularmente en la política que la UE debería adoptar en Monterrey y Johannesburgo.

Parece probable que el seguimiento de Johannesburgo sea un aspecto de bastante importancia en el próximo Consejo de primavera. Por muchas razones esto no puede resultar sorprendente. Muchos de los miembros del Consejo Europeo, si no la mayoría, han comenzado a desarrollar un apetito muy acusado por los temas relacionados con el desarrollo.

También hay vínculos obvios entre la agenda de Johannesburgo y los otros dos conjuntos de temas que parece figurarán también en lugar destacado en la agenda de la UE de los próximos meses: el enfoque de la UE a la Ronda de Doha y el debate ya en marcha sobre la relación entre movimientos migratorios y políticas de desarrollo.

La decisión del gobierno griego de dar estatus de prioridad a este tema se basa, no obstante, en más que la mera conformidad con los planes de los demás. Vasso Papandreou, el ministro de Medio Ambiente, que también ha sido comisario, fue el representante de la Presidencia griega entrante en la troika del mismo Johannesburgo, y ha desplegado desde entonces una gran actividad, tanto en Atenas como en el Consejo. Dentro del Consejo Europeo, Costas Simitis ha hablado varias veces sobre políticas de desarrollo. Según diversas personas que han trabajado con ellos recientemente, el enfoque griego puede, por lo tanto, considerarse pro-activo. Como observó un funcionario de Bruselas, han estado recogiendo buenas ideas. También han tomado medidas para coordinar su política nacional con la creación de un comité interdepartamental de asuntos internacionales, comercio exterior y medio ambiente.

El texto de base con el que la Presidencia tendrá que trabajar será probablemente un documento sobre Desarrollo Sostenible que se someterá a la consideración de la Comisión en diciembre o a principios de enero. Se dice que las siete prioridades seleccionadas en la versión de borrador son bastante predecibles, pero según las mismas fuentes, el documento hace un esfuerzo loable de integrar las políticas interna y externa.

Otra prueba más de que el seguimiento de Johannesburgo está siendo tratado con seriedad se puede hallar en la reciente decisión (mediados de noviembre) en el Secretariado del Consejo de establecer un comité interdepartamental ad hoc sobre este tema, presidido por Jacques Sélleur-Noellet, una de las figuras de más nivel del Secretariado.

- *Inclusión social, con particular referencia a los problemas del envejecimiento de la población.* La modernización de la protección social y el fomento de la inclusión social eran los dos últimos asuntos del Decálogo de Lisboa. Diversas consideraciones, entre las que se incluye muy especialmente el hecho de que Anna Diamantopoulou, la comisaria griega, sea responsable de Asuntos

Sociales, hacen sumamente probable que este conjunto de temas se convierta en objeto de atención muy seria antes y durante el Consejo de primavera. Tampoco es en absoluto carente de relevancia que, según el último Informe Anual sobre Reformas Estructurales del Comité de Política Económica, Grecia se enfrenta al que es potencialmente el mayor reto de todos los Estados miembros. Si se mantienen las regulaciones actuales, el coste del sistema estatal de pensiones aumentará en un importe equivalente al 11% del PIB en las próximas décadas.⁴ Finalmente, como si no bastaran los aspectos especialmente griegos, se ha encargado ahora específicamente para el Consejo de primavera de 2003 un Informe exhaustivo de la Comisión y el Consejo sobre las Pensiones, basado en los Informes de Estrategia Nacional que fueron presentados este otoño pasado.

La Unión como tal tiene instrumentos legales limitados para tratar los problemas de los sistemas de bienestar social de los Estados miembros. El Consejo de Lisboa, no obstante, ya afirmó que la mejor manera de enfrentarse con los retos existentes era considerarlo como “parte de un esfuerzo cooperativo”. El Consejo de primavera de 2003, en consecuencia, brindará una oportunidad importante para comprobar la relevancia de esta suposición.

Reforma de la PAC y la Ronda de Doha

La reforma de la PAC estuvo desde el principio destinada a ser un tema de mayor importancia de la Presidencia griega, ya que el calendario de ampliación había impedido una consideración seria de la revisión de mitad de mandato antes del fin de 2002. Y además, el resultado del Consejo de Bruselas ha venido a complicar aún más el asunto.

Según el estado de cosas actual, la Comisión examinará una versión modificada de las propuestas de Fischler hacia finales de enero de 2003. El documento irá a continuación al Consejo, donde los griegos serán responsables de dirigir la discusión. Mientras tanto, la Comisión y el Consejo también estarán ocupados preparando el enfoque de la UE a la Ronda de Doha. La Comisión espera presentar cifras preliminares a la OMC antes de Navidades. Pero la fecha tope más importante es la de marzo.

Aunque los dos procesos estarán ligados, es importante insistir en que se trata de cosas absolutamente distintas. Pese a una buena dosis de propaganda bien bulliciosa afirmando lo contrario por parte de los gobiernos americanos y británico así como de sus acólitos en los medios de comunicación, las principales presiones para la reforma de la PAC son, como siempre ha sido, más internas que externas. Lejos de contradecir esta realidad, el Consejo de Bruselas la ha confirmado. Los franceses y sus aliados pueden haber recibido un respiro a corto plazo. Sin embargo, al terminar el periodo 2007-2013, serán veinticinco países y no quince los que se repartirán un presupuesto que dispondrá como mínimo de 5.500 millones de euros menos al año que lo que hubiera supuesto si se hubiera renovado el acuerdo de Berlín de 1999.⁵ Como los países contribuyentes no van a continuar pagando de ninguna manera a los niveles actuales, algún otro, dicho en otras palabras, tendrá que ceder con Ronda Doha o sin ella.

Lo peor que se puede decir de las decisiones del Consejo de Bruselas es, por

⁴ Véase Peter Ludlow, *The Barcelona Council*, pags. 124-125 para referencias y discusión breve.

⁵La insistencia holandesa en un deflactor del 1% en lugar del 2% empleado como referencia en Berlín supone 4.000 millones, mientras que las reformas de productos lácteos que entrarán en vigor en 2008 suponen 1.500 millones anuales adicionales.

consiguiente, que sean la causa de haber retrasado en dos o tres años la implementación de las reformas. Si no dieron marcha atrás al movimiento de reforma es porque no pudieron.⁶ Además, el hecho de que estas reformas tenderán a “desengancharse” puede darse por seguro, pase lo que pase con la OMC, ya que es ésta la dirección en la que la UE ha empezado a moverse, y que la revisión de mitad de mandato había planeado acelerar.

Es necesario resaltar los orígenes domésticos de la reforma de la PAC al menos por dos razones. Primero, porque la idea de que la reforma está siendo impuesta desde fuera no hará más que reforzar la determinación de quienes se oponen al proceso para pelear hasta donde haga falta. Segundo, porque el calendario del proceso de reforma de la UE parece destinado a adaptarse al calendario interno de la UE más que a los dictados de las negociaciones globales. El año 2007 fue siempre una fecha más probable para la introducción de cambios fundamentales en el sistema de la UE que 2004, porque es entonces cuando las nuevas perspectivas financieras en su conjunto entrarán en vigor. La reforma de la PAC y la Ronda de Doha son por tanto distintas. Pero el hecho de que ambos procesos coinciden complicará sin duda las vidas de la Presidencia griega y de la Comisión en los próximos seis meses. Precisamente porque Jacques Chirac ha entregado bazas importantes a medio plazo puede esperarse que sea extraordinariamente testarudo en el corto plazo, incluso aunque las concesiones que se le pidan a él y a sus aliados afecten más el diseño de la política que la puesta en práctica anticipada del cambio.

Reconciliar “los compromisos internacionales que la Unión ha contraído inter alia en el lanzamiento de la Ronda de Desarrollo de Doha”⁷ con un proceso de reforma de la PAC que avanzará según su propia lógica y a su propio ritmo, requerirá, por consiguiente, una cooperación intensa entre la Presidencia y la Comisión, así como una absoluta carencia de prejuicios por parte de ambas. Es también más que probable que esto provoque confrontaciones violentas del tipo que toda presidencia procura siempre evitar. Puede que la interacción entre ambos procesos se vuelva tan explosiva que la Presidencia no tenga más remedio que llevar a los dos ante el Consejo de primavera o, si eso fallara, a una reunión especial del Consejo Europeo. Tal y como confirmó la reunión de Bruselas, la reforma de la PAC es un asunto de alta política. La reforma de la PAC más una ronda de la OMC no es prácticamente posible que sean discutidas de manera concluyente, a menos y sólo a condición de que estén implicados los propios jefes de Estado y de gobierno.

Ampliación

Suponiendo que no haya percances serios antes o durante el Consejo de Copenhague, las negociaciones con diez de los países candidatos habrán sido concluidas antes de que se haga cargo la Presidencia griega. Pero esto no significará, por supuesto, el final de la historia de la ampliación. Al contrario, los griegos -y sus sucesores también- tendrán una buena cantidad de compromisos relacionados con la ampliación que no pueden ignorar. A continuación enumeramos una lista seleccionada.

- *La ceremonia de la firma en Atenas en abril.* Si todo sale según el plan, el gobierno griego presidirá una reunión especial en Atenas en abril en la que se reconocerá formalmente y se celebrará el nacimiento de la UE de los 25. Claro está que todavía quedará la tarea del proceso de ratificación. Y ni siquiera

⁶ El idioma empleado en el párrafo 12 de las Conclusiones de Bruselas es tan explícito en este punto que es difícil, por no decir imposible, dar un tinte favorable a las reacciones de aquellos que, como el primer ministro británico y el Financial Times, intentaron dar la impresión contraria.

⁷La frase pertenece a las Conclusiones del Consejo de Bruselas.

puede darse por seguro el resultado, a la luz de la inocente y equivocada decisión de prácticamente todos los países candidatos de someter sus tratados de adhesión a referendos. Pero en cualquier caso, después de las celebraciones de abril, la UE 25 será una realidad virtual.

- *La gestión de la UE 25.* La señal más clara de que la UE 25 ya existe para muchos efectos prácticos será el hecho de que a partir de fines de abril/ principios de mayo los diez candidatos se convertirán en “observadores activos” tanto en el Consejo como en el Parlamento. Por lo que respecta al Consejo esto significará que sus representantes podrán tomar parte activa en el debate. Seguirán sin derecho de voto, pero, antes de tomar cualquier decisión, el Consejo estará obligado a tomar en cuenta los argumentos que planteen.

Como resultado, la Presidencia griega será la primera que tendrá que enfrentarse a los problemas políticos y de gestión tan considerables que plantea la ampliación. Muchos, por no decir la mayoría de los conocedores y observadores más familiarizados, están cada vez más convencidos de que la Presidencia de un solo país encontrará virtualmente imposible de mantener el “estilo comité” de toma de decisiones en un organismo que se asemejará mucho más a una asamblea. De ahí el argumento aplastante a favor de presidencias en equipo que constituyan un comité dentro de la asamblea. Pero las presidencias en equipo pertenecen al futuro. De momento los griegos – y sus sucesores – no tendrán más alternativa que seguir adelante contribuyendo a clarificar puntos de vista, creando consenso y, cuando sea necesario, forjando mayorías en un grupo que ya no será de quince, sino de veinticinco. No será fácil.

- *Bulgaria y Rumanía.* El Consejo de Bruselas “expresó su apoyo a Bulgaria y Rumanía en sus esfuerzos por alcanzar el objetivo de ingresar en 2007”. Esto era incluso algo más de lo que esperaban ambos gobiernos, puesto que lo que se había dicho hasta el último momento había sido siempre que no se mencionaría ninguna fecha. Que el itinerario prometido por el Consejo de Copenhague pueda suministrar mayor seguridad al respecto, dependerá en gran medida del trato que los jefes de Estado y de gobierno decidan dar a Turquía. Pero por muchas razones se puede decir que no es tan importante si no lo hace. La verdadera prueba de la buena voluntad de la UE se verá en su manejo de las negociaciones con los dos países en los meses venideros. De los dos, es Bulgaria la que está muy cerca del final de sus negociaciones. Con veinticuatro capítulos cerrados debería poder terminar el proceso antes de finales de 2003 o, como muy tarde, en los primeros meses de 2004. Cualquier aflojamiento en el ritmo que se ha conseguido imprimir a lo largo de los pasados doce meses podría tener, por tanto, un efecto profundamente negativo en la opinión pública. Como una Presidencia puede tener, y de hecho tiene un impacto importante en el ritmo a que se desarrollan las negociaciones, dependerá de los griegos el que la UE demuestre en la práctica que subsiste su buena voluntad. Dado que el gobierno griego ha sido un partidario constante de los esfuerzos de Bulgaria, esto no debería ser demasiado difícil.

Rumanía está algo más retrasada. Todavía más razones para mantener, e incluso donde se pueda, incrementar el ritmo. Bulgaria está justificadamente preocupada por no verse frenada por Rumanía. Por ello está insistiendo en que el principio de diferenciación debería mantenerse, aunque el número de corredores que quedan en la pista esté a punto de quedar reducido a dos. La mejor forma de asegurar que no surja un problema es, sin embargo, que la UE

impulse decididamente las negociaciones con Rumania.

- *Turquía*. Los detalles de las Conclusiones de Copenhague respecto a Turquía no están disponibles en el momento de escribir esto. Pero se puede decir que parece cada vez más probable que se le dará a Turquía una señal positiva. Incluso aunque se demuestre que esta suposición es cierta y que las presiones que se han configurado alrededor de la candidatura de Turquía se suavizan temporalmente, la Presidencia griega tendrá con toda seguridad que dedicar mucha atención a su vecino oriental.

La “nueva era”, la que sin duda se inauguró en Copenhague, garantizará por sí misma que Turquía permanezca en el escenario principal o muy cerca de él durante 2003. También hay una buena cantidad de temas específicos de los que la Presidencia tendrá que ocuparse.

La negociación de Chipre es la más obvia y probablemente la más importante. Según el calendario de Naciones Unidas, tanto la negociación como la ratificación en referendos paralelos que marcarán el punto culminante del proceso, deberían haberse terminado para fines de marzo próximo. En vista de las incertidumbres sobre la opinión pública, la UE en general y la Presidencia en particular tendrán que vigilar muy de cerca el desarrollo del proceso. Como además, el calendario de Naciones Unidas bien puede resultar demasiado ambicioso, la misma Presidencia podría encontrarse con tener que hacer seguimiento del proceso durante todo su mandato de seis meses.

La dirección y el ritmo de las negociaciones de Chipre también tendrán un impacto significativo en la rapidez con que se podrá concluir el acuerdo UE-OTAN sobre el acceso de la UE a los activos de la OTAN. Todavía es posible, aunque algo improbable, que se llegue a un acuerdo antes de que termine 2002. Si no es así, los griegos tendrán todo tipo de incentivos para intentar impulsarlo con la mayor velocidad posible en el año que comienza.

Por último, pero en ningún caso de menor importancia, está la posibilidad de una guerra en Irak.

Tan sólo nos separan unos años del momento en que Grecia fuera responsable de presidir la UE en un periodo en que todavía había que tratar asuntos de importancia y muy sensibles con Turquía habría sido una fuente de profunda ansiedad. Es una medida de la mejoría experimentada por las relaciones bilaterales de Grecia y Turquía en el pasado más reciente el que hoy la mayoría, por no decir todos los que están directamente afectados, contemplan con tranquilidad el hecho de que sea Grecia la que tenga que desempeñar un papel dirigente.

Asuntos de justicia e interior

Hoy en día ninguna presidencia puede evitar tener que ocuparse intensamente de asuntos de Justicia e Interior. El área de libertad, seguridad y justicia establecida por el Tratado de Ámsterdam y definida con mayor detalle en Tampere en octubre de 1999 debería estar configurada en 2004. Como demostraron las Conclusiones de Tampere, la consecución de este objetivo implica un programa legislativo de gran calado. Los Consejos europeos de Laeken y Sevilla aportaron añadidos a la lista de compromisos y calendarios, particularmente en el campo del asilo y la inmigración.

Por tanto, le guste o no, la Presidencia griega tendrá que dedicar mucho tiempo a estos temas. Todas las evidencias, sin embargo, sugieren que los griegos estarán a la altura del desafío porque, como han demostrado ya en varias ocasiones Costas Simitis y sus ministros en los pasados dos años, tienen importantes intereses en juego.

Grecia es uno de los principales puntos de entrada de quienes pretenden entrar en la Unión, legal o ilegalmente. Consiguientemente están activamente interesados por cuestiones como la gestión de las fronteras de la UE y el control más efectivo de la migración mediante acuerdos con los países de donde salen dichos emigrantes, o incluso aplicando sanciones a tales países. En Sevilla, Costas Simitis se alineó con quienes desean que la UE aplique sanciones contra los países que no hayan respondido a las ofertas de cooperación de la UE. También destacó el problema del reparto de cargas en una situación en la que, como Estado fronterizo, Grecia tiene que soportar lo que se considera por muchos como una participación desproporcionada en los costes.

Ante este trasfondo no sorprende en absoluto que el gobierno griego haya indicado que dará prioridad muy alta a la Justicia y los asuntos de Interior en general, y a la lucha contra la inmigración ilegal en particular. La lista de temas que tendrán que tratar es impresionantemente larga. Lo que sigue no son más que unos pocos comentarios muy seleccionados.

- *El programa legislativo.* Los asuntos de Justicia e Interior se relacionan con los pilares primero y tercero. La mayoría de los representantes de países miembros en temas de Justicia e Interior, incluyendo particularmente al Comité de Coordinación previsto en el artículo 36 del Tratado de la Unión, han tenido hasta hace poco relativamente poca experiencia con el primer pilar. Pero en los meses pasados ha habido dos grandes avances dentro del primer pilar, el primero relacionado con Dublín II y el segundo, la definición de las condiciones comunes de recepción. Estos éxitos fueron importantes por sí solos. Según personas muy cercanas a estos hechos, sin embargo, puede que marquen el momento en que los ministros y funcionarios de asuntos de Justicia e Interior hayan descubierto las ventajas de integrar instrumentos legales dentro del primer pilar. Si es cierto, la Presidencia griega podría empezar a recolectar una importante cosecha en el nuevo año, pues hay una cantidad considerable de asuntos pendientes e inacabados.
- *La gestión de las fronteras exteriores.* La nueva Presidencia heredará una serie de compromisos que el Consejo Europeo adquirió en Sevilla. La Comisión, por ejemplo, debería presentar un estudio de factibilidad sobre la introducción de un sistema de identificación común para los datos de los visados en marzo. Los jefes de Estado y de gobierno también solicitaron un modelo común de análisis de riesgo, la fijación de un currículo mínimo para la formación de guardafronteras y la consolidación de las estipulaciones sobre las fronteras. En principio los tres deberán estar listos en junio de 2003.
- *Inmigración ilegal.* Los griegos ya han indicado que consideran la lucha contra la inmigración ilegal como una prioridad importante. En su tarea les ayudará el documento de la Comisión sobre la Migración y el Desarrollo publicado en noviembre y que contiene una serie de propuestas prácticas.
- *Reparto de las cargas.* Esto también es una prioridad de la Presidencia griega. El acuerdo sobre Dublín II antes mencionado sirve de ayuda. Pero la Presidencia querrá aprovechar el trabajo continuado de la Comisión, incluyendo un análisis detallado de los fondos que en principio podrían estar disponibles dentro del presupuesto actual. La Comisión también tuvo la solicitud del Consejo de Sevilla de presentar un documento detallado sobre el reparto de las cargas en junio de 2003. Aunque la versión final será de mayor importancia para la Presidencia italiana, la Comisión ya ha indicado que

pretende trabajar con intensidad junto con los Estados miembros durante la fase de elaboración del borrador.

- *Inmigración legal.* Parece cada vez más probable que el Consejo de primavera considere las necesidades de la UE de inmigrantes legales para completar las vacantes dejadas por el creciente envejecimiento de la población y la insuficiencia en la oferta de mano de obra cualificada. Cualesquiera que sean las propuestas que se presenten bajo este epígrafe, serán en primera línea responsabilidad de Anna Diamantopoulou y su Dirección General. Por tanto, esto ya debería por sí mismo garantizar un apoyo fuerte de la Presidencia griega.

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)

Los griegos se han encargado de esta área de la política de la UE desde principios de julio como resultado de la aplicación por Dinamarca de la cláusula “opt out” en el campo de la PESD. Nos encontramos ahora, y ellos con seguridad son más conscientes de ello que nadie, en un momento importante del desarrollo de la PESD.

- *La misión policial de la UE en Bosnia-Herzegovina.* Ésta, que es la primera misión de “gestión de crisis” de la UE, empezará el 1º de enero de 2003.
- *Operación Amber Fox.* Las esperanzas de establecer una fuerza militar de la UE en Macedonia antes de fin de 2002 se han visto frustradas por los retrasos en llegar a un acuerdo sobre el acceso de la UE a los activos de la OTAN que sea aceptable para los turcos. No obstante se espera que se produzca un gran avance antes del final de la Presidencia griega, con el resultado de que sea Grecia quizá quien esté al mando cuando la UE lance su primera, aunque limitada, operación militar.
- *Cumplimiento de los objetivos generales (Helsinki Headline Goals – HHG).* El plan de la UE de establecer una fuerza de reacción rápida de 60.000 personas capaz de movilizarse en 30 días deberá estar listo en 2003. Una vez más, por tanto, serán los griegos quienes estarán al timón en un momento simbólico importante.
- *Otras misiones militares.* Hay una expectación muy extendida de que una vez que se haya desbloqueado el atolladero de *Amber Fox*, habrá una presión fuerte a favor de que se contemplen otras operaciones. Bosnia es un caso obvio. También es el caso más general de “África”, ya que una cumbre UE-África en Lisboa en abril puede suministrar la oportunidad para que se adquieran compromisos de solidaridad europeos, incluyendo en ello si fuera necesario su disposición a considerar la movilización de la fuerza de reacción rápida en misiones de mantenimiento de la paz o de gestión de crisis.

En esta área hay más limitaciones evidentes para la capacidad de acción de la Presidencia, como la griega ya ha podido constatar, que en el resto de campos de la política. La Presidencia del Comité Militar, por ejemplo, es un cargo a más largo plazo. Tener que depender de los “países influyentes” en operaciones militares también limita el papel de la Presidencia, especialmente cuando ésta está en manos de un país pequeño que, por definición, no puede aspirar a un papel de “país influyente”. Y por último, pero de no menor importancia, está el desarrollo de grupos ad hoc de países que se comprometen en conjunto a compensar las deficiencias que se han revelado en la Revisión de Capacidades, lo que reduce aún más el peso de la Presidencia, ya que ésta, por definición, no puede estar presente en todos, y ni siquiera en la mayoría,

de tales grupos.

Por lo tanto la PESD es en muchos aspectos un mundo aparte, con sus propias jerarquías, procedimientos y expectativas. Pero la Presidencia no es totalmente marginal, especialmente en el Comité Político y de Seguridad, al que se identificó bajo el Tratado de Niza como el ente responsable de coordinar la gestión de crisis.

La Convención

Puede que a primera vista parezca poco apropiada una referencia a la Convención entre la lista de temas que van a suponer mucho tiempo de dedicación por parte de la Presidencia. La Convención tiene su propia presidencia. Además es totalmente distinta del Consejo e incluso de la CIG que la sucederá.

Sin embargo es cada vez más probable que la Presidencia griega – y el Consejo – estarán sumamente interesados por lo que se esté desarrollando en la Convención. Hay al menos tres razones por las que esto debería ser así.

- *La Convención estará en el partido final.* Cuando apareció ante el Consejo de Sevilla, Valéry Giscard d'Estaing tuvo cuidado de no comprometerse en la fecha en que la Convención terminaría o debería terminar su labor. Pero desde entonces el gobierno italiano ha lanzado una campaña enérgica y con visos de poder alcanzar el éxito para garantizar que la CIG no empiece más tarde de septiembre de 2003. Si este calendario alcanza la aprobación de todos, la Convención estará más o menos obligada a poder presentar un texto definitivo o casi definitivo de la nueva constitución europea al Consejo Europeo en Salónica en junio. Esto hará que el diálogo entre los jefes de Estado y de gobierno y el Presidente de la Convención en esa reunión sea más interesante que lo habitual.
- *Estado de confusión en el Consejo Europeo.* El diseño fundamental de muchos, por no decir de casi todos los Estados miembros, no ha resultado bien. En contra de las expectativas más amplias, el Consejo Europeo de Copenhague no fue capaz de adoptar un plan acordado para la reforma de la Presidencia, que se ha convertido cada vez más en el artículo del que depende toda la discusión de la futura ejecutiva de la Unión. Como resultado de las profundas divisiones en el seno del Consejo, la iniciativa ha pasado de momento a la Convención. Dada la enorme sensibilidad de los temas implicados, no obstante, parece apenas creíble que los jefes de Estado y de gobierno no hagan un nuevo intento antes de Salónica.
- *Estado de cosas en el seno de la Convención.* A medida que suben las apuestas, la misma Convención ha comenzado a cambiar. Dos desarrollos, uno ya realidad y otro con alta probabilidad, son de particular importancia. El primero es que los gobiernos de los Estados miembros han empezado más bien tarde a ejercer un papel dirigente en la Convención. Sería ir demasiado lejos afirmar que la misma Convención está en vías de convertirse en una conferencia intergubernamental. Pero la intervención activa de los gobiernos está ahora a la orden del día.

El segundo proceso en desarrollo sigue siendo más una probabilidad que una certeza. Después de nueve meses de debate relativamente pacífico, la Convención está entrando en una fase en que sus miembros tendrán que tomar posición sobre temas en que están tan profundamente divididos como lo están los Estados miembros. Pero todavía es demasiado pronto para pronosticar el fracaso. Pero ante un trasfondo en el que la Coreper, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores y el Consejo

Europeo no han sido capaces de llegar a un acuerdo, las posibilidades de que un ente tan heterogéneo y tan falto de experiencia pueda alcanzar un consenso parecen cada vez más endebles. Y si no son capaces ¿entonces qué? La reunión de junio del Consejo Europeo será mucho más interesante y difícil de controlar.

Por todas estas razones será prácticamente imposible para el Consejo en general y para la Presidencia en particular ignorar qué está haciendo la Convención. Por otra parte, la interacción entre ambos grupos promete ser uno de los rasgos más fascinantes de los próximos seis meses.

Algunas conclusiones

Las prioridades analizadas anteriormente están lejos de ser, no hace falta decirlo, los únicos asuntos que tendrá la Presidencia griega. Dada la manera en que acontecimientos imprevistos secuestran con harta frecuencia la agenda de la Presidencia, puede que ni siquiera sean los más importantes. Pero al menos deberían darnos una idea aproximada de lo que nos espera. También deberían subrayar el hecho, asunto éste todavía más importante, de que las Presidencias europeas son y seguirán siendo juzgadas más por el *cómo* hacen lo que tienen que hacer que *por lo que* cree la Presidencia, o quien sea, que son las prioridades en el momento de embarcarse en su mandato correspondiente. En otras palabras, la Presidencia es ante todo y sobre todo una función de administración y gestión.

¿Estarán los griegos a la altura de la tarea?

La revista *The Economist* hizo esta pregunta al comienzo de la anterior presidencia griega y con su inconfundible tonillo escolar dejó claro que la respuesta era no. Pero en sí y por sí misma, no es una pregunta ociosa. Muy al contrario, es una pregunta que los griegos mismos deberían hacerse y, hasta donde llega mi conocimiento, se están haciendo. Como ya observó en privado uno de los más altos y expertos funcionarios de otra Presidencia unas semanas antes de que su gobierno tomara las riendas, la Presidencia de la UE es una responsabilidad que cada vez se acerca más a los límites de la capacidad de cualquier gobierno solo, si es que no los excede. Dada la naturaleza del reto, sólo el tiempo dirá si los griegos están verdaderamente a la altura de la tarea. En contra de la impresión que parece prevalecer en algunos círculos, sin embargo, hay fuertes razones para el optimismo. Para mí hay particularmente tres consideraciones que vienen al caso.

1.- Los griegos tienen mucha experiencia

Grecia lleva más de 20 años como miembro de la UE y ésta será su cuarta Presidencia. Hasta sus más fervientes admiradores reconocerían que ha habido episodios poco edificantes en el pasado. El Consejo de Rodas en diciembre de 1988 fue un caso ilustrativo. Tampoco la administración griega en términos generales es una de las mejores de la Unión. Pero en relación con la Presidencia, no obstante, lo más importante es que Grecia, como cualquier otro Estado miembro con muchos años de pertenencia, ha acumulado una profunda experiencia en los asuntos de la UE que le será de mucha utilidad durante su mandato de seis meses.

La mayoría, por no decir todos los departamentos ministeriales en Atenas tienen un núcleo de veteranos de la UE que saben manejarse perfectamente. Nombraremos un solo ejemplo, aunque sea en un área de la política que, como hemos visto, figurará de manera destacada entre las preocupaciones de la Presidencia. Andreas Korakas, el Director General del Ministerio de Agricultura, era hasta hace muy poco director responsable de Desarrollo Rural en el Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea. Como muchos otros que han servido en la Comisión o en la Representación Permanente, o en ambas, no necesita que nadie le diga cuál es el tema ni quién es quién.

Hay diferencias de estilo entre las Presidencias de la UE. Pero también hay procedimientos de rutina que casi todos, por no decir todos, respetan. Los griegos observaron muy cerca cómo condujo la Presidencia española el Consejo de primavera. El resultado es que George Papaconstantinou, ex-asesor de Simitis, que fue nombrado coordinador general de esta parte del programa de la Presidencia, está perfectamente al tanto de cómo enfocó la tarea Román Escolano. En otras áreas, otros altos funcionarios han sido nombrados o se han creado comités interdepartamentales para coordinar la contribución de la Presidencia en áreas especializadas. El seguimiento de la Cumbre de Johannesburgo, por ejemplo, es responsabilidad de un pequeño grupo de altos funcionarios de los departamentos más afectados. En este caso, como en general en todo lo demás, los griegos han aprovechado bien la participación en el sistema de la troika, que permite que el gobierno entrante tenga representantes sentados junto a los de la Presidencia en funciones y de la Comisión en las negociaciones internacionales.

Por último, pero también importante, está la Representación Permanente ampliada en Bruselas, donde Aristide Agothocles y sus colegas, alguno de los cuales ha estado ya varias veces en esta ciudad, están en contacto diario con la realidad de la UE.

2.- Liderazgo político fuerte en Atenas

Este no es, hay que insistir en ello, un juicio sumario sobre la política nacional de Grecia. Costas Simitis, como el resto de sus colegas en el Consejo Europeo, puede que tenga problemas en su país. Pero en el ámbito de la UE, él y su ministro de Exteriores, George Papandreou, son con mucho el equipo más fuerte que Grecia ha tenido desde 1981. Dentro del mismo Consejo Europeo, Simitis es actualmente uno de los miembros con mayor antigüedad, donde dispone de una silenciosa autoridad que infunde respeto a sus colegas. Cuando a principios de este año se encontró bajo considerables presiones de la Presidencia española, del primer ministro británico y del canciller alemán para que se alineara con lo que en ese momento se llamaba el acuerdo de Ankara, fue más que capaz de mantener sus posiciones. El resultado fue que cuando el Consejo Europeo discutió los mismos temas en junio, ya no tuvo que soportar tales presiones.⁸

Su autoridad no es solo un reflejo de la larga duración de su desempeño del más alto cargo. Simitis, igual que Papandreou, conocía Europa y era conocido en Europa mucho antes de acceder a tales cargos. En el Consejo de Bruselas Simitis replicó a las preguntas en inglés, francés y alemán, en la lengua en que le habían preguntado. Papandreou es bilingüe en inglés y griego, y también domina el sueco. Sobre todo, el actual gobierno griego ha conquistado metas que han impresionado y sorprendido a los demás socios. La idea de que los griegos fueran a ser miembros de la Unión Monetaria o de que un griego sería Vicepresidente del Banco Central Europeo podría haber parecido ridícula a la mayoría de la gente hace tan solo seis años. También lo habría parecido el hecho de que Grecia se haya convertido en el adalid más enérgico de la adhesión de Turquía a la UE.

Simitis y Papandreou constituirán la espina dorsal de la Presidencia. Pero también hay otras figuras de alto rango que desempeñarán claramente papeles de importancia. Thassos Giannitsis, el viceministro de Asuntos Exteriores, es uno de ellos; Elias Plaskovitis, secretario general de Asuntos Europeos, es otro. El ministro de Finanzas es persona muy allegada a Simitis y es un profesional muy respetado. También, aunque en un área distinta, está Vasso Papandreou, ministro de Medio Ambiente, que fuera Comisario en los años ochenta.

⁸ Peter Ludlow, *The Barcelona Council*, pags. 179-181 y *The Seville Council*, pags. 62-65.

Y se podría continuar. Pero ya se ha dicho bastante para sugerir que los líderes políticos dan todas las señales oportunas de que estarán a la altura de los retos a que se enfrentarán desde la Presidencia.

La Presidencia, el Secretariado del Consejo y la Comisión

Una de las improntas de las buenas presidencias de la UE es la disposición del gobierno de turno a reconocer que no sabe tanto como saben los funcionarios permanentes en Bruselas, por lo que precisarán de la ayuda de éstos en todo punto por punto. Esta es una de las razones por la que los países pequeños tantas veces cumplen mejor su tarea que los grandes.

Todas las señales apuntan a que los griegos tienen plena conciencia de la importancia de la cooperación con el Secretariado del Consejo así como con la Comisión. El primer organismo es a todos los efectos el servicio público permanente de la Presidencia. El segundo es componente imprescindible del liderazgo de la Unión y, al mismo tiempo, un importantísimo tanque de memoria, conocimiento e ideas. Igual que todos o casi todos los pequeños países que le precedieron en el cargo, los griegos han estado “haciendo pasillo” por la Comisión y los edificios Justus Lipsius durante muchos meses. Cuando tomen el testigo real puede darse por seguro que utilizarán en gran medida los consejos que han recibido y seguirán trabajando con aquellos que se los han proporcionado.

Sería por lo tanto absurdo amortizar por anticipado a la Presidencia griega, como parece que algunos pretenden hacer. Se va a enfrentar a retos muy considerables. Pero existe todo tipo de razones para creer que estará a la altura de éstos.

*Peter Ludlow
EuroComment*