

UNIÓN EUROPEA: PROYECTO PARALIZADO

Doce meses después de que franceses y holandeses votaron por el *no*, la UE todavía busca redescubrir su propósito

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT
/THE ECONOMIST

Discernir el impacto total que ciertos sucesos tienen en una nación puede llevar siglos, como observaba Chou En-Lai respecto a la Revolución Francesa. Esto también podría ser cierto en relación con el *no* francés al proyecto de Constitución de la Unión Europea, expresado el 29 de mayo del año pasado en un referendo. La conmoción fue indudable, en especial cuando se amplificó tres días después por el *no* aún más rotundo de los holandeses. Por vez primera desde que se estableció el Mercado Común Europeo en 1957, dos de los seis fundadores del club abiertamente rechazaron dar un paso en la larga marcha hacia una más completa integración.

Desde entonces, los gobernantes europeos se han mostrado indecisos respecto de qué hacer. El pesimismo inmediato se vio agravado por una de las periódicas disputas presupuestales de la Unión Europea, lo que provocó que Jean Claude Juncker declarara que "Europa no está en crisis: está en profunda crisis". Como primer ministro de Luxemburgo, hablaba con autoridad; su país ocupaba entonces la presidencia del Consejo Europeo, el grupo de gobernantes que de manera colegiada toma las decisiones definitivas en la Unión Europea. Los desconcertados asambleístas acordaron darse una "pausa para reflexionar".

Después de un año, ¿cuáles han sido los frutos de esa reflexión? Ha habido discursos en abundancia de luminarias como Tony Blair, Jacques Chirac y Angela Merkel. La Comisión Europea, el órgano político de la UE, elaboró no un plan B, sino un plan D (de democracia). Su presidente, José Manuel Barroso, ha hecho circular diversas ponencias. El primer ministro de Bélgica, Guy Verhofstadt, incluso ha escrito un libro. Y sin embargo, cuando los ministros de relaciones exteriores de la UE se reunieron para discutir la Constitución, antes de una cumbre bajo la presidencia austriaca, la respuesta a la pregunta era: muy pocos. La cumbre, simplemente, extenderá el paréntesis para reflexionar por otro año.

Ante tal conmoción, era quizá inevitable que un año no resultara suficiente. No obstante, desde el año pasado otros



El líder del Movimiento por Francia, Philippe de Villiers (derecha), deposita un simbólico voto por el *no* a la Constitución europea el pasado 29 de mayo, frente a la Asamblea Nacional en París ■ Reuters

tres problemas han incrementado la parálisis de la UE. El primero es la inveterada ausencia de liderazgo, exacerbada por el ciclo electoral. Después de una reñida elección en septiembre, Angela Merkel reemplazó a Gerhard Schroeder como canciller alemán el pasado noviembre. En abril, luego de una votación casi igual de cerrada, Romano Prodi se convirtió en primer ministro de Italia, en lugar de Silvio Berlusconi. Entretanto, Francia atraviesa la parte final de la interminable presidencia de Chirac, cuya debilidad política le impidió hacer algo por las nuevas iniciativas de la UE.

El segundo problema es que nadie se pone de acuerdo sobre por qué franceses y holandeses dijeron *no*. Los adversarios de la UE rápidamente aclamaron la votación como un rechazo a una unión más estrecha que durante 50 años las elites europeas, sostienen, han impuesto a los votantes a pesar de no estar de acuerdo. Los entusiastas de la Unión apresuraron una diferente interpretación: los votantes deseaban que Europa incrementara la protección social y man-

tuviera a raya los excesos del libre mercado. Otros pensaron que los votantes simplemente aprovecharon la oportunidad de castigar a sus impopulares gobiernos.

Lo que parece cierto es que no fue un rechazo a la Constitución de la UE como tal: pocos podían haber dominado un texto tan complejo y menos aún entendido en qué se diferenciaba de los tratados europeos existentes. Más bien mostraban descontento con el proyecto europeo en un sentido más amplio. Las campañas por el *no* utilizaron los temores que despiertan la globalización, el bajo crecimiento y el alto desempleo. Estos sentimientos encontraron argumentos en la hostilidad a los deseos de la Unión de admitir a países del este, donde la mano de obra es más barata, así como a los planes de mayor liberalización de los mercados de energía y de servicios. Y, sin embargo, ninguno de estos temas estaba directamente relacionado con la Constitución.

El tercer problema es la negativa de muchos gobiernos a extraer la más clara conclusión

de los dos *no*: que el tratado constitucional estaba muerto. Los países que ya lo habían ratificado estaban comprensiblemente reacios a rendirse; en cambio fue extraño el espectáculo de otros seis que lo ratificaron solemnemente después de mayo de 2005. Luxemburgo lo hizo en un referendo; los otros, a través de sus parlamentos. Se espera que Finlandia sea el país número 16, de los 25 miembros de la UE, en otorgarle su aprobación.

Cualquier tratado europeo tiene que ser ratificado por todos los miembros antes de entrar en vigor. Los que a pesar de las dificultades siguen adelante con la Constitución señalan dos experiencias previas: en 1992 los votantes de Dinamarca rechazaron el tratado de Maastricht, y en 2001 los irlandeses rehusaron el tratado de Niza. Los tratados fueron modificados ligeramente, se les agregaron varias declaraciones y opciones, y entonces fueron aprobados. Se hizo notar también que la Constitución misma consideraba que la ratificación podría ser difícil en algunos países. Una de las declaraciones agregadas al texto preveía que si, después de dos años de la firma del tratado, cuatro quintas partes de los miembros lo hubieran ratificado aunque algunos no, el Consejo Europeo debía reunirse para considerar qué hacer.

Continuar a pesar de todo

Algunos han sostenido que esta declaración implicaba que el rechazo de uno o dos de los miembros de la UE no debería disuadir a los otros de continuar. Sólo después de que cada país se hubiese pronunciado sería correcto discutir el siguiente paso. La suposición tácita era que, si sólo uno o dos se habían opuesto, debía encontrarse alguna manera para que votaran de nuevo y expresaran un *sí*.

Sin embargo, si se considera el momento actual, los sueños de continuar son absolutamente irreales. Esta Constitución no puede ajustarse para proporcionar alternativas a Francia o a Holanda. Además tiene algo de antidemocrático solicitar a los electores que respalden un documento y, cuando contestan con un *no* rotundo, pedirles que lo hagan de nuevo. Ni los gobernantes actuales ni los probables de Holanda o Francia han hecho pública la idea de votar otra vez la Constitución (aunque Valéry Giscard d'Estaing, quien presi-

de la convención constitucional, lo ha sugerido). Además, seis países: Inglaterra, Irlanda, Suiza, Dinamarca, Polonia y la República Checa, han dejado en claro que, después del voto francés y del holandés, no tienen planes de ratificarla.

Algo sensato que podría hacerse durante la reunión del próximo mes sería llegar al acuerdo de olvidarse del texto actual. Esto permitiría a los conferencistas abordar las preguntas fundamentales que la Constitución debería haber contestado: cómo restaurar el propósito de la UE (y, como es deseable, su popularidad), y qué cambios institucionales se requieren para ello.

¿Qué pasa con Europa? La respuesta principal es, como ha sido por varios años, la economía. En especial en los países centrales de Alemania, Francia e Italia, pero no sólo en ellos, el crecimiento ha sido, por lo menos, lento. En muchos países el desempleo parece alto y estancado. La irritación que subyacía en el *no* de los franceses y holandeses era motivada principalmente por el crecimiento y el empleo.

No es de sorprender que la Constitución, que se refería a la eficiencia y organización de la Unión, ofrecía muy poco por lo que hace a la economía. La responsabilidad de hacer que crezcan las economías sigue siendo asunto nacional, no europeo, hecho que resulta obvio cuando se contrasta el desempeño de Inglaterra y España (con un promedio de crecimiento de 2.6% en 2001-2005) con el de Francia, Alemania e Italia (con 0.8% en el mismo periodo). Algunos han culpado de detener el crecimiento a la estrecha política monetaria y fiscal en la zona euro, pero miembros de esa zona, como España, Irlanda y Finlandia, han tenido buen desempeño.

Un descanso para la digestión

Ciertos políticos están utilizando los problemas de la Constitución para cuestionar la admisión de nuevos miembros en la UE. Algunos de quienes votaron por el *no* podrían haberlo hecho en protesta por el futuro o el reciente crecimiento del club. La amenaza del mítico fontanero polaco jugó un papel importante en Francia. La posibilidad de que Turquía ingresara a la Unión fue un factor tanto en Francia como en Holanda. En parte por esto Chirac cambió la Constitución francesa para estipular que cualquier nuevo ingreso después de Bulgaria, Rumania y Croacia debe ser aprobado por referendo en Francia. Austria ha prometido convocar a una votación similar respecto a Turquía y otros países podrían hacer lo mismo.

La expansión del club europeo ha sido presentada como su más grande éxito.

DE PAGINA 24

UNIÓN EUROPEA: PROYECTO PARALIZADO

El atractivo de la membresía ha contribuido a afianzar la estabilidad y la democracia, primero en el Mediterráneo sur y hoy en Europa central. Una atracción similar influye en Turquía y los Balcanes occidentales, e incluso en regiones tan distantes como Ucrania y el Cáucaso. Por otra parte, la economía de la expansión parece saludable. Un análisis exhaustivo concluyó recientemente que el ingreso de nuevos países de Europa central en 2004 había incrementado el crecimiento económico y creado empleos no sólo en los nuevos miembros, sino también en los existentes.

Ideas para escoger

Diferentes respuestas han sido propuestas durante la pausa para reflexionar. De alguna manera, la polémica ha entrado en una nueva ronda en el prolongado debate entre "institucionalistas", a quienes les gustaría un nuevo marco institucional que después engendre una integración más estrecha, y los "incrementistas", quienes preferirían que el club se desarrollara de manera orgánica y el cambio institucional viniera después.

Entre los dos extremos, desde no hacer nada hasta la constitución completa, hay una amplia variedad de ideas. La mayoría involucran escoger las mejores partes del tratado constitucional y elaborar una versión más corta, la cual podría incluso entrar en vigor sin necesidad de ser aprobada mediante referendo. El problema es que pocos



Vista parcial del Parlamento alemán, en Berlín, durante la plenaria del primero de junio, donde se votó por enviar tropas de paz en reserva al Congo, para que formen parte de la misión europea a ese país durante las elecciones ■ Ap

miembros de la UE están de acuerdo en las partes del documento que deben conservarse. Las naciones grandes desean adelgazar la comisión, cambiar

el sistema de votación y establecer una presidencia permanente en lugar de la actual de seis meses. Pero los países pequeños ven la mayoría de estos cambios

como un paso atrás: si tuvieran que aceptarlos, sería a cambio de algo, como una votación más mayoritaria y un Parlamento Europeo más fuerte.

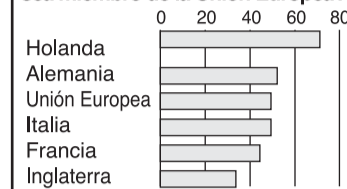
Además de las dificultades prácticas y políticas de resucitar partes del tratado, hay otras dos objeciones. La primera es la democrática: las personas han votado por el no, lo cual hace poco delicado introducir cualquier cambio por la puerta trasera, en especial si el objetivo es evitar que se consulte de nuevo a los votantes. La segunda es que si, a pesar de ello, algún nuevo tratado termina sometido a votación, sus probabilidades son escasas. En la actualidad, hay cerca de una docena de referendos nacionales pendientes sobre temas de la UE, tales como nuevos tratados o sobre la decisión de unirse a la zona euro. Cuando menos seis se han perdido. Pronto serán 27 países miembros y como la mitad quieren hacer cambios constitucionales sobre la votación, existe un gran riesgo de que ningún tratado se apruebe nunca.

En pocas palabras, casi cualquier gran cambio institucional será muy difícil de hacer. Es verdad que algunas modificaciones serán necesarias cuando Croacia y después otros países formen parte del club. Quizá entonces, después de todo y

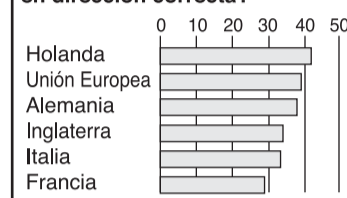
Blues Europeo

Porcentaje de votos por el sí, febrero-marzo 2006

¿Es conveniente que su país sea miembro de la Unión Europea?



¿Va la Unión Europea en dirección correcta?



Fuente: Eurobarómetro LA JORNADA

para complacer al creciente conjunto de países pequeños, se designe un comisionado de cada uno y se reasignen los votos en el consejo para dar más peso a los miembros grandes. Pero es probable que tales cambios tengan que ser mínimos.

Si esas modificaciones se tradujeran en tratados de ingreso, más que en un nuevo tratado constitucional, la ratificación debería ser más fácil en muchos países. De alguna manera, un resultado así sería estimulante: significaría que, en lugar de una década, la pasada, que se ocupó en un sinfín de nuevos tratados y constituciones, la Unión Europea tendría que concentrarse en proporcionar beneficios reales a sus miembros. Y ésta es una posibilidad en la que hay que reflexionar.

FUENTE: EIU/INFO-E

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT
/THE ECONOMIST

ESPAÑA Y LA INMIGRACIÓN: NUEVA RUTA, VIEJO PROBLEMA

Esta ha sido otra temporada difícil para los guardianes de las fronteras españolas. A principios del mes pasado, más de 460 inmigrantes subsaharianos, en frágiles cayucos, llegaron a las Islas Canarias desde África Occidental. Durante los primeros cuatro meses de 2006, el número de los que alcanzaron las islas ha pasado el total de 2005. Cerca de 5 mil personas han culminado una nueva y muy peligrosa ruta que comienza en los distantes puertos de Mauritania o Senegal. De acuerdo con informes oficiales, sólo en los seis meses anteriores se han ahogado en esta ruta no menos de mil inmigrantes. "Los inmigrantes están dispuestos a enfrentar esos enormes riesgos", comenta Richard Sandell, del Real Instituto Elcano de Madrid.

Como una corriente que fluye ladera abajo, los inmigrantes indocumentados siguen el trayecto de menor resistencia. Aunque se pongan diques, por grandes que sean, en algún momento tendrán filtraciones, como España y otros países han descubierto. "Son los traficantes quienes vigi-



Un grupo de africanos llegan en bote a las Islas Canarias, en España, para tratar de entrar a territorio europeo ■ Ap

lan los lugares difíciles y procuran evitarlos", dice Gemma Pinoy, de la Fundación CIBOD, que opera en Barcelona.

España es la frontera más cercana que la Unión Europea tiene con África. La distancia entre ambos es de sólo 14 km en el estrecho de Gibraltar. Existen

también fronteras terrestres directas en el norte del continente africano con los enclaves españoles de Ceuta y Melilla. En contraste, la isla Canaria más cercana a África, Fuerteventura, se sitúa a 100 kilómetros de la costa.

En el transcurso de la década pasada, España ha colocado más

obstáculos en sus fronteras. Cuando la avalancha de botes de inmigrantes comenzó a arribar a las playas cercanas a Gibraltar, en los años noventa, se instaló un sistema de alarma por radar, basado en uno que Israel desarrolló para detener las incursiones marítimas de la guerrilla palestina. Cuando grupos de inmigrantes llegaron a Ceuta y Melilla, las vallas estaban construidas. El año pasado se reforzaron, luego de ser asaltadas por cientos de potenciales inmigrantes.

España también ha trabajado duro en el extranjero. Ha persuadido a los países africanos de prestar ayuda. Marruecos patrulla su lado de la frontera de manera más eficiente. Mauritania se prepara a hacer lo mismo. Las barreras, aunadas a la cooperación de los gobiernos africanos, han dificultado las cosas a los migrantes, pero no los han detenido. Una nueva ola ha comenzado a fluir. Lo que era un viaje de menos de 20 km para atravesar el estrecho

de Gibraltar puede ser ahora de más de mil a partir de los puertos de Senegal. Desde que Fuerteventura ha instalado un sistema de alarma, los nuevos destinos son Tenerife y la Gran Canaria. Parte de la última hornada de desembarcos ha salido de Senegal, según declaró el delegado del gobierno español en las Canarias a los periodistas locales. Se piensa que el viaje podría haberles llevado una semana o más.

Todo señala que el número de los inmigrantes puede crecer. El aumento de la población supera el crecimiento económico. "Estamos viendo la punta de lo que podría convertirse en un problema mucho más grande", señala Sandell, del Instituto Elcano, y agrega que, si España tiene éxito en bloquear sus fronteras, los inmigrantes simplemente se enfocarán en Italia o en otros países europeos. "España es la frontera más cercana pero, en razón de los riesgos que enfrentan, no excluiría la posibilidad de que realicen viajes más extensos a través del Mediterráneo", expresa. "Es un problema europeo, más que español." La solución, si alguna existe, tendría que ser también europea.

FUENTE: EIU/INFO-E

