

Europa, actor atípico... como los demás, en un mundo en movimiento

Pierre Gilhodes*

Profesor / investigador
Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones Internacionales
Centro de Investigación
y Proyectos Especiales -CIPE-
Universidad Externado de Colombia
correo electrónico:
gilhodes.pierre@wanadoo.fr

En el sistema internacional no todos los actores tienen la misma conformación. La Unión Europea es una mezcla de intereses e instrumentos comunes con los intereses e instrumentos de los estados miembros. El fracasado intento de ratificación del Tratado constitucional europeo pone en evidencia esta particularidad. El No de Francia mezcla muchos ingredientes de la situación interna de este país pero reveló, hasta la tensión, oposiciones de concepción sobre lo que debería ser la Unión, cómo debería desarrollarse y cómo podrían ser sus relaciones con los Estados Unidos.

Desde hace varios años intentamos comprender la naturaleza del sistema internacional actual al terminarse medio siglo de bipolarismo. Después de

una corta transición, con varias indefiniciones, este sistema aparece como compuesto por varios subsistemas o actores-estados. No está demostrado que se inscriban al mismo nivel actores que no sean estatales. Éstos existen, pero sus objetivos son demasiado estrechos para que puedan figurar en primera línea.

1. UN MUNDO EN MOVIMIENTO

A diferencia de un sistema hegemónico dominado por los Estados Unidos, visión que tiene los favores de la mayor parte de los analistas, creemos que este sistema es mucho más complejo y tiende a un mul-

* Fecha de entrega, 22 de agosto de 2005. Fecha de aceptación, 2 de septiembre de 2005.

tipolarismo, eso sí admitiendo que hay un polo mayor, o de mayor atracción, y varios que, de una manera u otra, no admiten el hegemonismo; tienen sus propias razones, no siempre iguales, inspiradas en la comprensión que tienen de sus intereses. No se debe creer que actúan movidos por ideales de igualdad, de democracia internacional o por filantropía que, aun cuando existan, no son dominantes en las relaciones entre los estados. Otra característica de los rivales de los Estados Unidos es que no tienen la capacidad de enfrentarse en todos los terrenos, no reúnen todos los factores de poder y deben escoger entre tal o cual de estos factores. Por ejemplo, y no es pequeña paradoja, de estas potencias, la que hoy puede parecer la más débil, Rusia, con todos sus problemas del poscomunismo, es la única que, hoy por hoy, conserva un poder militar nuclear tal que tiene la capacidad de destruir a los Estados Unidos con sus proyectiles nucleares; va muchas leguas de la capacidad a la intención. Aunque no fuera por más razones, Rusia es un poder y no solo el vestigio de un poder que, en su tiempo, probablemente había sido sobreestimado.

Pensamos que otros, emergentes, mencionados por todos, como son China y la India son poderes, con su propia visión de lo que son, de lo que quisieran ser y de cómo quisieran ver al mundo. En estos dos casos, sobre todo en el segundo, hay inclusive un sobredimensionamiento de lo que son hoy. Son poderes, van creciendo y adquiriendo una mayor presen-

cia, despiertan cierta histeria en el mundo desarrollado y si hoy se infla su capacidad es pensando que mañana (diez o veinte años), será demasiado tarde para contenerlos y, eventualmente, enfrentarlos. Las exageraciones sobre el dinamismo de la India tienen la mal disimulada intención de ponerla como contrapeso a China hasta fomentar rivalidades, desavenencias entre estos dos países asiáticos; lo mismo ocurre al intentar levantar a un maltrecho Japón frente a China. Temores y maniobras, no tanto frente a lo que son hoy sino a lo que se piensa que podrían ser en el futuro, sobre todo en el orden económico y demográfico, y para China, en el orden militar.

China y la India, focos de viejas civilizaciones, fueron sometidas, hace un siglo, a la dominación del consorcio de potencias hegemónicas la primera; al poder colonial inglés la segunda; son, hoy por hoy, países que preocupan, que resucitan antiguos y difusos temores, como fue el peligro amarillo hace un siglo. Ambas conocen éxitos económicos, no iguales ni parecidos; ambas son potencias nucleares autónomas, aun cuando no en la misma dimensión. China quiere jugarla en el escenario mundial, la India en el escenario regional, por ejemplo, frente a Pakistán (¿y a China?).

Japón no sabe si es puesto avanzado de otros frente a China, fuerza autónoma o ya fuerza en algo dependiente de China y esta duda va a explicar las oscilaciones de su política exterior y la evolución de una economía llena de incertidumbres.

Tampoco va a ser fácil, para Rusia, definirse frente a China. Empresa distinta es buscar las ventajas, a corto plazo, que pueda proporcionarle ayudar a China a definir sus necesidades y carencias. En forma algo caricaturesca podríamos decir que Rusia se pregunta qué es lo que más le sirve: una Rusia en Europa, una Rusia en Asia, una Rusia entre las dos, para seguir siendo una Rusia en el mundo.

Las regiones difíciles del mundo de hoy son, todo bien considerado, en las que nadie ejerce hegemonía solitariamente o en condominio. Debería ser el papel de la organización internacional, de la ONU, darles la mano, procurarles seguridad e instrumentos para el desarrollo. A la deriva, criticada por doquier, la ONU no está en condiciones de cumplir con esta obligación. Estas regiones del mundo donde, en buena parte, se definen las características del sistema internacional de mañana son el Medio Oriente, África, América del Sur.

En el Medio Oriente, la invasión a Iraq y la derrota de Saddam Hussein, la dificultad de vencer las resistencias y reconstruir un país conforme a los deseos de los Estados Unidos, pilar del control sobre los demás países, de Irán a Arabia pasando por Siria, es ejemplo de un neocolonialismo que encuentra su justificación ideológica en la presentación de los peligros de un radicalismo musulmán y su justificación económica, aun cuando se suele negarla, en el control de las inmensas reservas petroleras de la región. Las dificultades para generar una solución a

la larga y cruel crisis entre Israel y el pueblo palestino, una solución aceptable para los dos pueblos y sus vecinos, revelan las limitaciones de las potencias occidentales, en primer lugar la más implicada, los Estados Unidos. Cada operación tiene un costo para los gobiernos y éstos no tienen la capacidad de ser los bomberos de un mundo en el que se multiplican los factores de crisis. Existen, en efecto, costos en términos monetarios, pero también en términos militares y, no se debe subestimarlos, en términos ideológicos o sea en capacidad de crear un modelo atractivo.

De Turquía a Arabia Saudita, pasando por el Líbano, las preocupaciones van creciendo, después de decenios de años de apoyo de las democracias occidentales a satrapías como en la península arábiga o de dictaduras como Egipto o Pakistán. Semejante benevolencia les quita a las potencias occidentales legitimidad para criticar a otros y hace dudar de su buena fe en las relaciones internacionales. Hay un abismo entre los discursos filantrópicos y las actuaciones egoístas. De esto, los pueblos de aquí y de allá empiezan a darse cuenta a pesar de la desinformación por los medios, fruto de la ignorancia en el mejor de los casos o de campañas sistemáticas en muchos casos. Las interpretaciones sobre la crisis libanesa del primer semestre del 2005, o sobre las elecciones iraníes de mediados de año son pruebas de los dos.

La miseria en África, los sufrimientos de los pueblos de este continente se pres-

tan a restablecer la buena conciencia europea y de los Estados Unidos: misiones de pacificación como la británica en Sierra Leona o la francesa en Costa de Marfil, hasta hace poco modelo de la descolonización a la francesa; los tribunales para juzgar a ciertos autores del genocidio en Ruanda, las vacilaciones en los casos del Congo o de Sudán, la orquestación de la campaña contra el gobierno de Zimbabwe, desde luego no ejemplar, pero que podría ser una manera de, indirectamente, apuntar contra el gobierno, hoy intocable, de África del Sur. La decisión del Grupo de los Ocho, reunido en Escocia en julio del 2005, de anular la deuda de dieciocho países, entre los cuales catorce africanos es otra muestra de esta actuación. Se dan los gobiernos buena conciencia frente a las críticas solidarias de sus propios pueblos y los reclamos de los interesados, a costo reducido: era una deuda impagable; no se trata de la totalidad de la deuda sino de parte de ella. Como medida aislada la condonación de la deuda no resuelve los problemas si no se complementa con medidas menos puntuales para ayudar al desarrollo y que éste beneficie a los pueblos africanos y no a un puñado de dirigentes políticos corruptos y cómplices, cada uno a su manera, del neo-colonialismo. Por fin, la lista de los países beneficiarios permite entender las segundas intenciones.

En América Latina, una evolución sorprendentemente rápida, como sincronizada, por las propias reglas políticas exis-

tentes, ha permitido el relevo de gobiernos incondicionales de los Estados Unidos y desacreditados adentro por otros que revelan intenciones de recuperar sus propias herramientas para decisiones políticas más autónomas, en particular en materia de políticas económicas y sociales.

Estos reformismos moderados, que podríamos considerar inclusive como simples inflexiones (entre el Brasil de Cardoso y el de Lula, por ejemplo) o resultados de coyunturas favorables (el mejor precio del petróleo, decisivo para la Venezuela de Chávez) aleja al sur del continente de la total sumisión a la voluntad de los Estados Unidos. Ésta no siempre es clara como se ve en las vacilaciones de la potencia en torno a la ratificación de la modesta Zona de Libre Comercio con América Central y de las contradicciones en la negociación de un acuerdo similar con los países andinos. En este contexto, las amenazas contra el gobierno de Venezuela demuestran una voluntad de intimidación. Será necesario seguir muy de cerca la próxima elección en México, donde, por los intereses en juego, Washington no admitiría fácilmente una victoria del candidato del PRD.

Ninguno de estos gobiernos en América del Sur se puede considerar como revolucionario en cuanto al cambio de las estructuras sociales internas, pero son frutos de coaliciones políticas donde el peso de los sectores populares es algo nuevo. Nueva también es su pretensión de formar un frente relativamente cohesionado para prestarse apoyo mutuo y resistir o,

en algunos casos, pasar a la contra ofensiva frente a las fuerzas dominantes en el mundo de hoy. Pasar de la retórica, intentar, con prudencia, construir una integración a la medida de sus posibilidades es algo nuevo y que enseña a los latinoamericanos a conocerse mejor a sí mismos. ¿Qué hay muchos titubeos, pasos en falso? es cierto, ¿qué no existan perspectivas claras sobre lo que se quiere construir?, ¿dónde más las hay?, pero hay voluntad de mostrar que la vía del liberalismo de ayer ha fracasado y de buscar otra, diferente. ¿Qué puede fracasar?, desde luego y sobre todo cuando se mide la correlación de fuerzas internas propias de cada país y la actitud negativa de las principales potencias mundiales. A ella se junta la de la mayoría de los intelectuales de estos países que, en nombre de la denuncia del populismo, de la demagogia, cuando no por racismo o en defensa de la elite local, multiplican los ataques a esta actitud nueva. El populismo más que un programa político es una actitud, un comportamiento y, en los últimos años, ha habido más populismo de derecha que de izquierda en el continente.

Dentro de este panorama suramericano se distingue la situación de las capas gobernantes de Colombia; enfrentadas a un conflicto interno de larga duración (y bajo perfil, añadiría Alfredo Rangel), que para ellas es pecado calificar como tal, que las radicalizó hacia un mayor autoritarismo, con una presencia creciente de los Estados Unidos que se articula entre la lucha contra la droga y la lucha contra el

terrorismo. Colombia aparece en sus propias condiciones, que no se deben subestimar, como una cabeza de puente contra estos gobiernos nacidos del inconformismo local. Según los problemas que se quieran subrayar, por razones de su situación geográfica, podría aparecer, de persistir estas tendencias, como lo que fue ayer la zona del canal de Panamá o como lo que se quiere hacer de Iraq en el Medio Oriente. Sin embargo, hasta para sus capas dirigentes, ciertos problemas económicos y sociales de Colombia, la acercan de la problemática, de las críticas y propuestas de los demás gobiernos de la región y la llevan a participar de la reflexión común.

Es un panorama de un mundo en movimiento, a veces muy rápido, el que tenemos ante los ojos. Expresión de este movimiento son los reclamos de una reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con la presencia de más países, y los reclamos sobre el funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio o del Fondo Monetario Internacional que será difícil transformar en reformas. A su nivel, y para las Américas, expresión de estos cambios fue la reñida elección del nuevo secretario general de la OEA.

Otra característica de los cambios es la resistencia masiva que se siente y se ve tanto en los países de la periferia como en los países del centro a la orientación económica liberal. Se dirá que es desordenada, inorgánica, orientada «a la defensa de privilegios» y ¡el Código del Trabajo sería la última expresión de estos privilegios!

También se la tilda de conservadora o, al contrario, utópica en sus propuestas frente a las nuevas amenazas. Se expresa más en simposios, conferencias, marchas, publicaciones en la red... que en una fuerza política organizada, capaz de expresarse en las urnas; todo esto es cierto, pero con sus contradicciones, vacilaciones, localismos, son nuevas capas sociales o nuevas generaciones desde la India hasta Brasil, en España como en Corea, las que pretenden ser actores de sus propios destinos.

2. EL TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO: DE LA ELABORACIÓN A LA RATIFICACIÓN

No nos detendremos sobre los desarrollos institucionales o innovaciones del Tratado Constitucional Europeo, presentados en *Oasis* del año pasado¹.

Este tratado debía ser ratificado por los veinticinco países miembros de la Unión Europea entre el 2005 y el 2006 para entrar en vigencia el primero de noviembre del 2006.

Había sido elaborado por una convención para el futuro de Europa, compuesta por representantes designados de las instituciones europeas, en particular el parlamento, los gobiernos y parlamentos de los países y de la llamada sociedad civil. La presidió el ex presidente liberal francés Giscard d'Estaing quien fue el que

propuso darle el carácter de constitución. En veintiocho meses elaboraron este largo documento: Tratado que establece una Constitución para Europa, objetivo que iba más allá del propósito para el cual fue convocada la convención: establecer un proyecto de tratado que sustituyera a los de Maastricht y Niza. Su labor, en varias ocasiones, fue comparada con la de la Convención de Filadelfia, para los Estados Unidos, en el siglo XVIII, con la proclamada esperanza de dar nacimiento a otra potencia semejante. Giscard d'Estaing, pro europeo de siempre, y federalista de corazón, asumió un gran protagonismo que correspondía a su sueño secreto de llegar a ser, para la historia, el primer presidente de Europa.

La aprobación tuvo lugar en Roma el 29 de octubre del 2004 por el Consejo Europeo, organismo que reúne a los jefes de Estado y de gobierno de los países miembros. Curiosamente también firmaron el Acta final los gobiernos de Bulgaria, Rumania y Turquía que no son miembros sino candidatos a la adhesión.

La estructura del Tratado Constitucional

Se trata de un conjunto de textos cuyo núcleo central es el Tratado. Éste consta de 448 artículos repartidos en cuatro partes precedidas por un Preámbulo.

¹ Martínez, Miguel, Peña, Adriana: «La Constitución Europea: una solución para la política exterior y de seguridad común», en *Oasis 2004-2005*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pág. 141 y siguientes.

La parte primera, 60 artículos, define la naturaleza y los objetivos de la Unión, sus competencias, instituciones y vida democrática.

La parte segunda (artículos 61 a 114), es la Carta de los derechos fundamentales de la Unión.

La parte tercera (artículos 115 a 436), trata de las políticas y el funcionamiento de la Unión.

La parte cuarta (artículos 437 a 448) trata de las disposiciones generales y reglas de revisión del Tratado.

Además, forman parte del Tratado, 36 protocolos que tratan desde el principio de subsidiariedad hasta el Estatuto y las funciones del Banco Central Europeo, pasando por el régimen de Groenlandia o el Eurogrupo. Así mismo, son integradas a este Tratado cincuenta declaraciones que van desde explicaciones relativas a la Carta de los derechos fundamentales hasta el tránsito terrestre de personas entre Kaliningrado y el resto de Rusia o las reglas de aplicación del Tratado a Gibraltar.

En la publicación que el gobierno francés mandó a todos los electores para el referéndum de mayo del 2005, este conjunto de textos abarca 191 páginas en letra menuda, lo que da idea de la extensión del Tratado y, más allá de este indicador cuantitativo, de su complejidad y de la diversidad de temas tratados. El mismo texto fue sometido a revisiones y modificaciones tanto por parte de la presidencia de la Convención, sin discusión en la misma, como en varios consejos eu-

ropeos hasta junio de 2004.

La aprobación del Tratado

Aun cuando se puede pensar que varios gobiernos tenían tal o cual reserva sobre aspectos del mismo, así como su transformación en Constitución, todos lo firmaron y, en conformidad con sus procedimientos nacionales, decidieron someterlo a ratificación en los plazos previstos. Para la mayor parte pasaba con un voto en el parlamento nacional; otros decidieron someterlo a referéndum de conformidad con su Constitución o para darle preferencia a esta vía sobre la parlamentaria. Con excepción sobre todo de Inglaterra, nadie pensaba que el proceso de ratificación pudiera sufrir tropiezos. El apoyo de la gran mayoría de los partidos políticos, de los medios de comunicación, de los gremios económicos y la central sindical europea así parecía garantizarlo. España puso un punto de orgullo en someterlo a referéndum primero que todos.

En un primer momento, las discusiones, a nivel del personal político, giraron en torno a tal o cual disposición como la conveniencia de llamar Constitución un tratado que, desarrollándolos, se situaba en la continuación de los anteriores tratados de Roma en 1956, de Maastricht en 1992 y de Niza en el 2000. A varios les parecía excesivamente solemne o prematuro tal apelativo. También fue objeto de discusión la no inscripción del cristianismo como valor de la Unión en el preám-

bulo. Esto resultó de la voluntad de varios estados de tradición laica y presentaba la ventaja de no impedir la adhesión futura de Turquía así como, eventualmente, de otros países de tradición no cristiana, como podría ser Bosnia. El gobierno Aznar, en España, el gobierno polaco, el Vaticano fueron los que más insistieron para tal reconocimiento. Se discutieron, en forma técnica, casi matemática, las complejas reglas de ponderación de votos en los casos en que se requiera de una mayoría calificada; estas nuevas reglas modificaban, en detrimento en particular de España, las establecidas, cuatro años antes, en Niza. El gobierno Aznar no aceptaba este cambio que sí aceptó su sucesor, el gobierno de Rodríguez Zapatero.

Después de viajar por España e Italia, posteriormente a la ratificación del Tratado en estos dos países, por referéndum en el primer caso y ratificación parlamentaria en el segundo, el autor de este artículo pudo darse cuenta que la mayoría de los electores no habían tenido acceso al texto del Tratado sino tan solo a extractos o resúmenes oficiales. Este, en ambos países, se aprobó sin mayor resistencia aun cuando, en el caso de España, la mayor parte de los electores se abstuvieron. No tenían un mayor conocimiento del significado simbólico y práctico de este documento. El presidente del gobierno español, recién intronizado, sinceramente pro eu-

ropeo, consideró que el referéndum, su aprobación, sería una manera de consolidar su poder al obligar al principal partido de oposición, el Partido Popular, a votar a favor. Con los votos socialistas y populares más de las tres cuartas partes del electorado debían votar a favor, lo que en efecto ocurrió. En Italia tanto la coalición conservadora del gobierno de Berlusconi como la coalición de oposición liderada por Prodi, presidente saliente de la Comisión Europea, se pronunciaron a favor asegurando una mayoría aplastante en el Congreso a la ratificación. En todos los países se pensaba que el voto favorable de conservadores y social demócratas aseguraría el éxito. Tony Blair, jefe del gobierno inglés apostó también a la vía del referéndum en un país en que el sentimiento pro europeo es mucho más débil tanto entre laboristas como entre conservadores. Nadie se arriesgaba a pronosticar una aprobación por el pueblo inglés que podría depender de las incidencias de la vida política, de la coyuntura económica, hasta del conflicto iraquí.

Curiosamente mientras Blair afirma que la Constitución es «el rechazo de Europa en tanto que Estado superfederal», para el presidente español del Parlamento europeo está «marca una ruptura de una Europa antes que todo económica hacia una Europa política»². Se notaba, así, que podían darse varias lecturas del mismo texto.

² «The great debate begins», en *The Economist*, Londres, vol. 374, n° 8413, 12 de febrero de 2005.

3. EL REFERÉNDUM EN FRANCIA:

En Francia, el presidente Chirac no quiso ser menos que Blair y se pronunció también por la vía del referéndum a pesar de la experiencia de la difícil ratificación del Tratado de Maastricht por el 51% de los electores y con una fuerte abstención. Predominó la creencia que, esta vez, la ratificación sería mucho más fácil como lo indicaban los primeros sondeos que daban más de las dos terceras partes de los electores a favor. Con la aprobación popular, el presidente pensaba reconstruir su maltrecho capital político, mermado por las difíciles situaciones económicas y sociales. Pensaba también que, al proceder así, dividiría a la oposición de izquierda en la cual coexisten partidos favorables al Tratado y partidos hostiles, como ya se había visto. Por lo tanto, desde el inicio, no era ajena a la adopción de este procedimiento la maniobra política interna.

Confrontado a un debate algo inesperado en su seno la dirección del partido socialista acordó celebrar un referéndum interno. El 56% de los militantes que votaron se pronunciaron por el **SI**, pero las dos minorías del partido y su número 2, el ex jefe de gobierno Laurent Fabius, uno de los aspirantes a la candidatura presidencial para el 2007, se pronunciaron por el **NO**. Más aún, después de conocidos los resultados de esta consulta interna, la mayoría de los partidarios del **NO** decidieron, según modalidades distintas, proseguir su campaña en contra de la ra-

tificación, confirmando, para el presidente Chirac el éxito, más allá de lo esperado, de su maniobra.

Las encuestas mostraron dos momentos en la larga campaña de más de seis meses; desde octubre del 2004 cuando los comunistas repartieron el texto del Tratado anotado por ellos hasta marzo del 2005, el **SI** era mayoritario en las encuestas; a partir de este mes y con excepción de un periodo en que el **SI** retomó la ventaja, el **NO** dominó con una mayoría entre el 51 y el 55%, pero con una señal de fuerte indecisión y una posible gran abstención. Chirac decidió adelantar la fecha de la votación prevista para octubre a finales de mayo.

La principal central sindical, la CGT, que inicialmente había decidido no dar una consigna de voto se vio obligada por sus militantes a pronunciarse a favor del **NO**.

El 29 de mayo no dejó lugar a dudas. Con una fuerte participación, no prevista, el **NO** resultó mayoritario con el 56% de la votación. Teniendo en cuenta las alineaciones políticas locales el mapa electoral francés resultó novedoso. El **SI** ganó en muchas grandes ciudades como París, Lyon, Burdeos, Estrasburgo, pero el **NO** resultó mayoritario en Marsella, Lille, todos los suburbios así como en la mayoría de regiones agrícolas. El **SI** sólo ganó en tres regiones: Oeste (Bretaña), este (Alsacia) y Centro, regiones tradicionalmente conservadoras.

Se discutió mucho en los días siguientes

tes las proporciones del **NO** de extrema derecha, Frente Nacional y soberanistas de Philippe de Villiers y del **NO** de izquierda, para descubrir que éste era ampliamente mayoritario con el 80% de los obreros, el 70% de los empleados, 90% de los agricultores (poco numerosos ya), la mayoría de los jóvenes de ambos sexos y los adultos. El **Sí** ganó entre los franceses jubilados. La extrema derecha representaba menos del 15% de la votación. El partido de gobierno (UMP) había votado en su gran mayoría por el **SI**, pero el electorado socialista había votado en un 60% por el **NO**. No se puede decir que la sorpresa fue total, pero muchas de las enseñanzas de la elección pesan y pesarán bastante para que merezcan ser reseñadas.

Argumentos de los unos y de los otros:

Inicialmente en Francia como en los demás países, el gobierno pensaba presentar como técnicos, no políticos, los argumentos que pesaban a favor de la ratificación: instituciones mejor definidas con mayor capacidad de decisión y agilidad. Se insistió sobre las novedades de la declaración de derechos incorporada al texto constitucional a pesar de las fuertes reticencias de Londres. En Francia se insistió en particular sobre los nuevos mecanismos de votación (aun cuando Francia perdía la paridad con Alemania, lo que se explica por las diferencias de población), las garantías presupuestales, los avances de una

política común de defensa y el mantenimiento por varios años de la política agrícola común.

Otros, como los miembros de la dirección socialista, inicialmente, apuntaban a que el documento no era perfecto, pero que representaba el mejor compromiso posible, teniendo en cuenta la fuerza de los conservadores en Europa. Se podría mejorar con el tiempo y se valoraba el aumento del poder del Parlamento europeo, así como la llamada iniciativa ciudadana por la cual un millón de ciudadanos de varios países podrían invitar a la Comisión a someter una propuesta sobre determinadas cuestiones. La mayoría del partido verde, tradicionalmente dividido, se pronunció también a favor de la ratificación.

Desde un comienzo, hacia diciembre del 2004, la mayoría de los electores de los partidos de la derecha francesa, que apoyan al presidente Chirac, se mostraron favorables al proyecto de Tratado; la UMP, típico *catch all party*, formado para apoyar la candidatura de Chirac a la reelección en el 2002, también los restos de la democracia cristiana, UDF, mucho menor y con un apoyo más o menos crítico al gobierno.

En la extrema derecha, el Frente Nacional siempre se había opuesto a la Unión Europea así como otras pequeñas formaciones políticas que podían representar más o menos el 20% de la votación. Uno de los argumentos de esta extrema derecha nacionalista, algunos de ellos prefieren decir, soberanistas, que llegó a

contaminar el **SI** de derecha fue su oposición al ingreso de Turquía por ser un país musulmán que sería el mayor país de la Unión en términos de población.

En la izquierda se pronunciaron en contra del Tratado, el partido comunista, sombra de lo que había sido, y dos agrupaciones trotskystas, en total un poco más de 19% de la votación; con ellos una ONG anti-globalización, la agrupación ATTAC, de cierto impacto, pero más como círculo de estudios y de protesta que con arraigo electoral. ATTAC da a conocer sus ideas por la web y por el mensual *Le Monde Diplomatique*.

En diciembre de 2004 el **SI** tenía el 69% de la votación para bajar a 63% en febrero y 48% en la última semana de marzo.

Existen varias hipótesis para explicar este descenso. En la derecha y el partido socialista se denunció para los opositores, una votación del miedo, de la gente que teme a las innovaciones y se denunció una xenofobia para decir que los del **NO** lo que temían era la venida a Francia del «fontanero polaco». Este episodio fue profusamente usado cuando, inicialmente, el que habló de este mítico fontanero fue el ex comisionado holandés Bolkestein, para explicar que, para un arreglo de tubería en su finca francesa, no había podido encontrar un fontanero francés disponible y que solo un polaco lo había desvarado. Anécdota, pero típica.

En la izquierda pesó mucho para el voto en contra una grave preocupación

social a partir de congelaciones salariales, el desempleo y olas de despidos, la llamada deslocalización de empresas hacia Europa Oriental o Asia. Se traducen en protestas: desfiles, huelgas en particular en la función pública, en Colombia se diría empleados oficiales: ferroviarios, correos, electricistas, educadores. También desempeña un papel el aumento de la precariedad laboral, en ruptura con el Código del Trabajo, en la búsqueda del libre despido y de los contratos de plazo fijo. Existe la sensación de un aumento del costo de vida desde la implementación del euro, en contradicción con los datos oficiales que registran un alza de más o menos 1,7% anual. De la misma manera, a pesar de cierta baja del impuesto sobre la renta (11% en tres años), los contribuyentes perciben un desproporcional aumento de los demás impuestos: regionales y locales (explicados por el traspaso, por el gobierno central, de competencias, en nombre de la descentralización, no financiadas por el gobierno) y de los impuestos indirectos: IVA, a la gasolina y al tabaco.

Al lado de esta situación social de los asalariados, los agricultores temen una baja de ingresos que podría ser causada por un paulatino desmonte de la política de subsidios, de la política agrícola común europea.

Este inconformismo social se traduce en el descrédito del presidente y de su gobierno, descrédito que fortalecen acusaciones de corrupción y que evidenciaron sus derrotas en las elecciones regionales cuando, en el 2004, la derecha perdió el

control de casi todas las regiones a beneficio de socialistas, verdes y comunistas aliados. El gobierno se sigue pronunciando a favor de la liberalización económica controlada, del desmonte de un Estado tradicionalmente fuerte y de sus servicios públicos, apoyado en una fuerte mayoría en las dos asambleas que forman el Congreso.

Los adversarios del Tratado empezaron a poner en evidencia el tono de la parte III que no había sido comentada o distribuida con el argumento que sólo reproducía el texto de tratados anteriores. Esta parte constituye también la puesta en obra de la definición del artículo I,3,2 (objetivos de la Unión) que alude a «un mercado interior de libre competencia, no falseada», en los artículos III,130 y siguientes. Por ejemplo, el III,178 enuncia la política económica de la Unión que debe hacerse «en el respeto del principio de una economía de mercado abierta en la que la competencia es libre». Para muchos, inclusive entre los que decidieron aprobar el Tratado, existe la opinión de que esto no constituye una materia de naturaleza constitucional sino que más se asemeja a un programa de gobierno, en este caso liberal.

Lo que dificultaba la aprobación del texto era que cualquier modificación de él supone, en un futuro, la unanimidad de los países miembros lo que vuelve imposible de cumplir la promesa de los que pedían aprobar el Tratado, por imperfecto que

fuera, y que se perfeccionaría en el futuro.

Este examen del Tratado sorprendió en la medida en que, en múltiples reuniones, los electores llegaban con su texto anotado. Durante varios meses los libros más vendidos fueron comentarios más o menos arduos de derecho constitucional europeo que poco tienen que ver con un best seller. Fueron muy consultados los sitios internet que trataban del tema. Se cita el caso de un profesor de secundaria de la ciudad de Marsella, Etienne Chouard, totalmente desconocido, que recibió hasta treinta mil consultas diarias en su sitio web. En la red se publicaron dos millones y medio de páginas en 295 sitios dedicados expresamente al debate (161 para el **NO**, 79 para el **SI**, 23 abiertos por los grandes medios, 15 institucionales y 17 más que no tomaron posición).³

Esta discusión pública, inédita, terminó por generar una desconfianza hacia una presunta voluntad de disimulación, hacia una imposición a través del Tratado de una política liberal impopular. No hubo aceptación de una delegación de poderes o de una votación a ojos cerrados.

Un acontecimiento casual, o torpeza, o exceso de confianza, fortaleció esta naciente convicción. Un órgano de prensa dio a conocer un proyecto de documento de la Comisión Europea, redactado por el holandés Bolkenstein, destinado a sentar las reglas para privatizar los servicios

³ Ghitalla, Franck, Fontillon, Guilhem: «Estudios sobre Internet y el referéndum», Universidad de Tecnología de Compiègne, 2005.

en la Unión. Los opositores franceses hicieron el vínculo entre este documento y el proyecto de Tratado, mientras los partidarios afirmaban que sólo era eso, un proyecto, que no sería aprobado y el gobierno de París pidió a la Comisión postergar la aprobación para después del 29 de mayo, asegurando que no lo aprobaría. Los partidarios del **NO**, denunciaban el vínculo que, según ellos, existe entre la política del gobierno de París y las resoluciones de Bruselas, capital de la Unión. A partir de este incidente se generó una discusión sobre el futuro de los servicios públicos, no mencionados por el Tratado que sólo se refiere a los servicios de interés económico general, que no tienen el mismo sentido.

En cuanto a un desarrollo importante de la política de defensa y seguridad común el Tratado, en su artículo I, 41, 2 la subordina a que tenga lugar de conformidad con las reglas de la OTAN lo que perenniza esta organización dominada por los Estados Unidos y le quita cualquier margen de independencia.

En estos acontecimientos las tendencias opuestas a la aprobación siguieron mayoritarias, con excepción de un breve momento, a finales de abril, un mes antes de la elección. Repetidas intervenciones de Chirac, por la televisión, no cambiaron nada. Los partidarios del **NO** multiplicaron las iniciativas directas ante la opinión mientras los medios de comunicación oficiales y privados, en su gran ma-

yoría, se inclinaban hacia el **SÍ** y las reglas oficiales de equilibrio de la campaña eran puestas de lado; los tiempos de intervención del presidente, por ejemplo, no eran computados y sólo se adjudicó tiempo de campaña a los socialistas o verdes por el **SÍ**. La exposición de motivos del proyecto de ley enviado por el gobierno a todos los electores tenía una redacción lejos de la objetividad que se puede entender reproduciendo los títulos de sus consideraciones: «Una Unión, cimentada en valores y objetivos comunes; un funcionamiento de Europa más eficaz y más democrático, entre Europa y los estados; competencias clarificadas; políticas europeas fortalecidas para responder a nuevas esperanzas; el zócalo de un nuevo avance europeo». La dirección del partido socialista, con el correr del tiempo, se olvidó de sus reservas en relación con el texto y empezó a defenderlo sin restricción.

Muchos de los partidarios del **SI** empezaron a criticar al presidente por haber optado por el referéndum en lugar de un voto por el Congreso que, como en los demás países, hubiera dado una inmensa mayoría, pero con esto, solo subrayaban el divorcio entre la opinión pública y el poder político. Fue frecuente la petición «es deseable que sean no la calle y los periódicos tabloides sino dirigentes en algo esclarecidos quienes tomen las buenas decisiones para la Europa de mañana»⁴. Democracia y afirmación de la democracia

⁴ Kauffman, Pascal: «El futuro del euro», en *Sud Ouest*, Bordeaux, 4 de julio 2005.

sí, pero que ésta la vayan ejerciendo las elites autoproclamadas. El director del Instituto Francés de Relaciones Internacionales (IFRI), comentarista de peso (y, en su tiempo, secretario privado de Giscard d'Estaing) lo expresó en términos fuertes. Puso en evidencia la necesidad de un documento corto, tajante y reducido a lo esencial, dejando para otros documentos todas las modalidades de aplicación, aunque incluyendo un procedimiento riguroso, real de revisión. Añade esta reflexión: «Someter directamente a los ciudadanos textos de una gran complejidad técnica, que suponen largos esfuerzos y una gran experiencia para una plena comprensión puede ser halagüeño para algunos o humillante e inquietante para otros. ¿Es esto la mejor práctica de la democracia? Tengamos el valor de hacernos esta pregunta... la experiencia histórica muestra que la democracia directa tiene poca posibilidad de llevarnos a buenos resultados. El peor enemigo de la democracia es la demagogia que viste su hábito y la pervierte»⁵. Reflexión que va más allá del referéndum. Como se sabe los pueblos no son demócratas.

Se criticó en Francia y a Francia, por haber tomado una decisión en función de criterios ajenos al propio texto y propósito. Se intentó mostrar más arriba que no fue tan cierto. Pero es propio de los referendos, aun cuando no se diga, mezclar elementos diversos, más allá de la misma

pregunta. Casi siempre, en particular en países donde se practican muy de cuando en cuando, tienen un componente plebiscitario a favor o en contra del dirigente de turno, que éste se dé por aludido o no. En este caso el presidente de Francia cambió el jefe de su gobierno y lo recompuso para proseguir la misma política en función de objetivos secundarios o particulares. Que los electores le hayan mezclado elementos ajenos a la pregunta depende de sí y cómo ha tenido la oportunidad de expresarse. Cuando le dan la palabra y guarda algo atravesado, sería ingenuo pensar que no lo va a decir. Es lo que le abjuraba el jefe del partido socialista que le pedía que sólo se pronunciara sobre el Tratado y esperara dos años, hasta el 2007, para condenar a Chirac y a su política. No hubo tal paciencia. Como mecanismo político el referendo tiene efectos perversos imprevisibles. El presidente de Francia se desgastó y perdió el control de su propio partido que cayó en manos de su joven y ambicioso rival, Nicolás Sarkozy, candidato favorito de una derecha enérgica para el 2007. El partido socialista se dividió profundamente y su principal dirigente, François Hollande, se debilitó en su confrontación con el «noista» Fabius y en medio del desconcierto de la militancia. Resurgió el partido comunista con su capacidad de agitación y uno de los dos partidos trotskistas, la Liga Comunista Revolucionaria, opacó al otro, Lucha Obrera, y se acercó al resto de la izquierda.

⁵ Montbrial, Thierry de: «El 29 de mayo y la democracia», en *Le Monde*, París, 24 de junio 2005.

Tanto en Francia, como algunos días después en Holanda, otro país entre los seis fundadores, con un rechazo aún mayor, se condenaron a la vez la política nacional, en ambos casos un neo-liberalismo con, en Francia, un barniz de tercermundismo y de nacionalismo. El presidente Chirac llamaba a aprobar el Tratado en nombre de la lucha contra el liberalismo del cual era portador, según él, el primer ministro socialista inglés, Blair. Pero en sus análisis, la gente no terminaba de entender por qué las prescripciones de orden liberal eran de tipo obligatorio, prescriptivo como el ya citado artículo 179 mientras que el enunciado de derechos se hacía en términos de posibilidad o con uso del condicional. Fue sintomático el debate sobre la sustitución del tradicional «derecho al trabajo», por el «derecho de trabajar» que sufre una lectura muy diferente cuando no contradictoria con el anterior o sea que los electores tenían la posibilidad de confrontar el texto propuesto con su experiencia vital que, en el caso de Francia, tiende a reescribir el Código del Trabajo al limitar la protección del empleo y el derecho de huelga⁶.

4. ¿CRISIS EUROPEA?

Al aproximarse la fecha de votación en Francia se discutió en Europa la necesidad o no de un plan B ¿Qué hacer en

caso de rechazo? ¿Cómo iba a ser la reacción de los demás países y de las instituciones de la Unión? Curiosamente, después de conocidos los resultados se acusó a los partidarios del **NO** de haberle mentado al electorado haciéndole creer a la existencia de un plan B cuando la persona que trajo este tema fue el ex-presidente de la Comisión, el socialista Jacques Delors, partidario del **SI**.

Entre los partidarios del **NO**, en la izquierda, existían dos posiciones: los que no veían la necesidad de un texto de carácter constitucional y los que proponían modificarlo, quitándole la parte III y simplificando, puliendo el preámbulo y las partes I y II. También estaba sobre el tapete la posibilidad de reformar el texto sin la necesidad de la unanimidad. ¿Por qué vía? con una negociación entre gobiernos, sin volver a una convención designada. A esto los partidarios del **SI** contestaban que, en la Europa de los veinticinco, eran más los partidarios de una Europa más liberal que los partidarios de una Europa más social, característica que podría aumentar con las elecciones alemanas previstas para septiembre de 2005 que llevaron a una gran coalición de conservadores y socialdemócratas; la CDU y los liberales, en la materia, son mucho más próximos de la posición de Blair que de la izquierda francesa.

Sobre este peligro o posibilidad de más liberalismo y menos Estado insistían

⁶ Para un buen análisis inglés, en vísperas del referéndum en Francia, ver: «A severe crisis of identity; France and the EU», en *The Economist*, Londres, vol. 375, n° 8428, 28 de mayo 2005.

en Europa los sectores de opinión conservadores y el empresariado.

Después de los resultados adversos de Francia y Holanda, a pesar de voces que querían mantener las ratificaciones ya conseguidas y las por hacer, que se expresaban en la Comisión, en la presidencia del Parlamento europeo, los demás países parecían considerar el Tratado como muerto (aun cuando no enterrado). El gobierno de Londres renunció a someterla a referéndum, muy difícil de ganar y, apuntaba a Francia como responsable de la situación. Solo el entonces presidente del Consejo europeo, para el primer semestre 2005, y primer ministro de Luxemburgo decidió mantener el referéndum y lo ganó con una mayoría para el Sí del 56% bastante débil ya que casi todos los partidos locales lo respaldaban y con una fuerte abstención.

El director del Hudson Institute de los Estados Unidos, Irwin M. Stelzer expresó una idea que era muy común⁷:

«Es mejor abandonar el tratado constitucional y, por ejemplo, dedicar todas las fuerzas a cumplir con los objetivos de reforma y desarrollo de Lisboa. Comprendo que los ciudadanos europeos tengan el sentimiento de haber sido engañados. No se les dice la verdad. Europa no puede ser un baluarte, una barrera. No es una manera de rechazar el mundo tal cual es sino de enfrentarlo con mejores cartas».

Los más pesimistas aseguraban que lo que había muerto no era tan solo el texto constitucional sino la propia Unión y no faltaron ministros, en Italia, que pidieran el abandono del euro para volver a la lira nacional.

Algunos propusieron proceder a presentar el texto del Tratado a los franceses y a los holandeses después que hubiera sido aprobado por los demás países. Esta propuesta no despertó ningún entusiasmo entre gobiernos que empezaban a temer un efecto dominó del **NO** francés; París bien sabía que se corría el peligro de una segunda negativa ya que era imposible pasar por el Congreso en esta segunda votación cuando la primera había sido por consulta popular.

Con estos análisis y propuestas se llegó a la cumbre europea ordinaria, el 16 y 17 de junio en la que debía asumir la presidencia por seis meses, el primer ministro inglés. Llegaron a esta reunión un Schroeder que se sabe agonizante, un Chirac con un K.O. técnico y un Blair reelegido, pero con un 35% de la votación en las elecciones inglesas de mayo. Él supo aprovechar el protagonismo que le daba ser el huésped de la reunión y el futuro presidente del Consejo Europeo. Públicamente se dejó en la sombra el tema de la aprobación del Tratado y la disputa se trasladó a la discusión del presupuesto para 2007-2013 (el presupuesto europeo es

⁷ Stelzer, Irwin M. «El mundo ha cambiado y Europa debe terminar por darse cuenta», en *Le Monde*, París, 1 de junio 2005.

plurianual), entre los partidarios de un presupuesto ampliado (1,14% del PIB europeo), los representantes de la Comisión, y los partidarios de un presupuesto mínimo (1% del PIB europeo), los grandes países, que ya tienen un déficit fiscal. También se discutieron los componentes del presupuesto con una violenta ofensiva de Blair contra la política agrícola común que representa el 41% del gasto de la Unión que consideró como un mecanismo francés egoísta y anticuado (pero apoyado por países con fuerte agricultura como España y Polonia así como por Alemania), mientras Chirac pidió la progresiva reducción y eliminación de la devolución presupuestal (*The rebate*, actualmente cinco mil millones de euros anuales), a Inglaterra negociada por lady Thatcher en los años ochenta. Volaron epítetos poco diplomáticos, frasecitas asesinas para llegar a promesas vagas que si uno hacía un esfuerzo en el futuro también el otro lo haría. La reunión coincidió con dos conmemoraciones de dos victorias inglesas sobre Francia a comienzos del siglo XIX: la naval de Trafalgar y la terrestre de Waterloo. Blair encontró el apoyo de Holanda, Suecia, Finlandia y, de forma más sorprendente, de España, así como de la oposición alemana. En ambos países se acusa al otro gobernante que, cuando habla de Europa, piensa en realidad con su país en la cabeza y no faltan quienes, en la esfera política francesa piensan que esto no hubiera sucedido al mantener a los ingleses por fuera de la Unión. Existe

la convicción de que, detrás de estos enfrentamientos, mal se disimula la actitud que hay que asumir en relación con los Estados Unidos y, en el período reciente, la división que se evidenció entre europeos en relación con la invasión de Iraq.

En definitiva, detrás de todo esto está la naturaleza y la posición de un actor internacional -en este momento la Unión- sobre problemas consensuales: el SIDA, el discurso sobre la pobreza o, con su nombre o amparados en la bandera azul de la Unión, varios grandes estados como Gran Bretaña, Francia, Alemania, España para América Latina, que conservan su propia visión del mundo, definen sus propios objetivos y los hacen avanzar en los escenarios que encuentran a mano; a veces están de acuerdo, a veces se ponen de acuerdo, a menudo esto los lleva a confrontaciones internas disimuladas detrás de frases sonoras o invocaciones a Carlos Magno.

En la cumbre el tema de la Constitución fue objeto de unos pocos pronunciamientos públicos y de concertaciones discretas que devuelven a la práctica de discutir y decidir a puertas cerradas qué tantos desastres ha causado ya. A pesar de la propuesta del presidente saliente, el luxemburgués, de seguir con la ratificación, la mayor parte de los países aplazaron los procesos siguiendo en esto al gobierno de Londres: Dinamarca, Portugal, Polonia, República Checa. Sigue el desconcierto sobre lo que se puede hacer, el **NO** de Francia y Holanda es contagioso. Ya llevó a la Confederación sindical europea a aban-

donar su inicial respaldo al texto para refugiarse en una especie de neutralidad a pesar de que la gran mayoría de los sindicatos miembros la habían respaldado. Mientras el presupuesto es, por ejemplo, una pelea de vendedores de plaza, la Constitución afecta la legitimidad y la naturaleza de la Unión. Quedó la sensación de un fracaso de la cumbre.

Un aspecto de la crisis:

Uno de los problemas de Europa, evidente en Francia y Holanda, pero que podría también aparecer en cualquier otro país en una situación parecida es que la población comparte a Europa como zona de paz y aceptaría a Europa en tanto que zona de desarrollo y progreso social. Es, posiblemente, más dividida sobre la necesidad y las modalidades de la defensa común. Un temor que se comparte en varios países, es que no se quiere que Europa haga desaparecer los países, su historia, sus tradiciones, hasta su idioma (la única lengua común posible sería el inglés). Hasta se llega a hablar de la Europa de las regiones o de las nacionalidades.

El ex ministro francés de relaciones exteriores del último gobierno socialista, Hubert Vedrines, partidario del SI, retoma este argumento a su manera⁸: «lo que envenenó todo fue más bien este empeño en ridiculizar cualquier sentimiento pa-

triótico, normal, caricaturizar cualquier preocupación relativa a la ampliación, hasta legítimo, no xenófobo, a crear suspicacia sobre cualquier deseo bien natural de conservar cierta soberanía sobre su propio destino y su identidad en la mundialización, a barrer con desprecio cualquier crítica. Todo esto, con la inseguridad social, la inseguridad identitaria, el sentimiento de desposesión democrática, tapó las salidas y llevó a los franceses a golpear tan fuerte».

Es también una manera de volver a plantear el viejo debate entre una Unión federal o una Unión confederal, ambos adjetivos son tabúes, so pena de llevar a una grave crisis. Entonces se prefiere la ambigüedad de una Unión *ad hoc*.

En lo que se refiere al desarrollo existe la misma discusión. Algunos estudios económicos, no recientes, por simulaciones, tendían a mostrar que el crecimiento, sin las instituciones europeas hubiera sido exactamente igual ya que el crecimiento no necesitaba de la Comisión Europea y su burocracia, de una proliferación de reglamentos puntillosos. Existen países no miembros de la Unión y tan diferentes el uno del otro como Noruega y Turquía que conocen un mayor crecimiento. Hasta Inglaterra, el que más creció entre los grandes, se sujetó a un mínimo de los reglamentos europeos y se quedó por fuera de otros, siendo el haber conservado su moneda nacional, la li-

⁸ Vedrines, Hubert: «Salir del dogma europeísta», en *Le Monde*, París, 9 de junio 2005.

Crecimiento promedio anual del PIB en %⁹

	1992-2002	2003	2004
Zona euro	1,9	0,5	1,7
Inglaterra	2,3	2,3	2,8
Estados Unidos	3,2	3,1	4,4
Japón	1,0	2,7	3,4
China	9,3	9,1	8,9

bra esterlina, el más notorio.

Desde hace unos veinte años el crecimiento de la Unión Europea es menor que el de otras partes del mundo. Lo único que se podría decir es que sería peor aun sin la Unión.

Dicho en otros términos, con una base 1990=100, para el 2004, en los Estados Unidos, el PIB estaba en el índice 150, mientras para la zona euro estaba en 130, 136 para Inglaterra, no miembro de la zona euro y, por fin, 120 para Japón.

Sin estar en la situación de Japón desde hace quince años: poco crecimiento, deflación y menor dinamismo de las exportaciones, la Unión Europea conoce un crecimiento modesto, controla bien su inflación y sigue con su dinamismo exportador, con la tercera parte de las exportaciones mundiales frente a la quinta parte para los Estados Unidos. Su problema mayor es un crecimiento inferior en los doce últimos años en más de un punto al de los Estados Unidos (1993- 2004: 3,4 % anual para los Estados Unidos y 2,1% para la Unión). Al tener en cuenta

la evolución demográfica diferente de las dos regiones, el crecimiento per cápita en los Estados Unidos ha sido del 2,1% mientras el europeo es del 1,8%; la diferencia se debe esencialmente a los datos de Alemania. El resultado de estas diferencias acumuladas hace que, en quince años el PIB que era entonces igual al de los Estados Unidos, haya quedado, para la Europa de los quince, muy por atrás.

También se puede hacer observar que la introducción del euro y la existencia del Banco Central Europeo en nada sirvieron para mejorar los resultados económicos de la región, argumento que se usó abundantemente cuando la creación de la moneda.

De esta diferencia de resultados entre los dos polos del desarrollo capitalista existen muchas interpretaciones, entre otras, en términos de productividad y competitividad, demografía, del papel respectivo de los bancos centrales, etc.

En una visión más ideológica que económica se ha querido contrastar los resultados de una economía que se pretendía social de mercado, según la frase del autor

⁹ OCDE.

del milagro alemán, el conservador Ludwig Ehrard hace medio siglo con otra del libre mercado desarrollado en los Estados Unidos desde hace veinticinco años. La medición del resultado global no es fácil, pues, supone usar indicadores cuantitativos y otros cualitativos. Se hace observar, por ejemplo, que si la productividad total de los Estados Unidos es superior a la europea, argumento de muchos partidarios de un modelo norteamericano para Europa, la productividad por horas trabajadas es superior en esta región y sería simplemente la expresión de un modelo diferente en el que los trabajadores europeos aprecian el tiempo libre y los espacios culturales; lo mismo, desde otro ángulo, aprecian la protección social y no le ven forzosamente una ventaja al libre despidido. Ellos no admiten la reflexión de la principal responsable patronal francesa «la libertad de pensar termina donde empieza el Código de Trabajo».

En los años ochentas se presentó un modelo japonés que complementó un modelo coreano. Desaparecido el primero como modelo y europeizado el segundo, en estos primeros años del siglo XXI, el nuevo modelo de moda es el norteamericano o, por lo menos, la visión del que se nos ofrece. Inglaterra sería el buen ejemplo de la aplicación de este modelo en el viejo mundo. Desde este punto de vista económico y social no es evidente que sea tan atractivo y no se sabe hasta cuándo funcionará y hasta qué punto es aceptable la cultura que supone. También

la economía norteamericana conoce sus graves problemas: modelo para afuera, bien vendido, acumulación de problemas para adentro: déficit fiscal y déficit comercial insostenibles.

En el debate europeo sobre los Estados Unidos está presente la conciencia de la rivalidad existente y que se nota en el trato respectivo de las monedas: que si baja el dólar en relación al euro, mal; pero si sube, también mal. Entre estos dos bloques tecnológicamente avanzados la disputa tiene lugar, en relación con la exportación de bienes agrícolas y su elaboración por la agro industria; las acusaciones mutuas y de bastante mala fe sobre subsidios y *dumpings*; en la tecnología avanzada sería en la lucha por exportar los productos de las dos empresas aéreas mundiales: Boeing y Airbus. En materia de biotecnologías, en las aplicaciones de los recientes descubrimientos genéticos. Con las rituales invocaciones al libre mercado, a la apertura, se disimulan prácticas proteccionistas discriminatorias que también salpican a terceros. Se traslada también esta rivalidad a los productos de la cultura o a prácticas de gobierno como la invocación a la seguridad nacional y de los particulares para restringir libertades o derechos tradicionales.

¿Será pertinente la idea que para superar al otro hay que copiarlo? y para superar ¿hay que poner en peligro el futuro ambiental de la humanidad?

Dentro de la misma Unión Europea, sus instituciones comunes, sus reglas y sus

resultados, no hay una gran homogeneidad. A unidades geográficas comparables: Alemania con Francia o Italia, Irlanda con Portugal, etc., estos resultados pueden ser muy diferentes. El mayor crecimiento de todos los países ha sido el de Irlanda mientras Grecia o Portugal se han quedado bastante rezagados. En todos estos ejemplos el instrumento de medición: PIB, PIB PPP, PIB per cápita, pueden ser insuficientes; su crecimiento no es un indicador de bienestar o de satisfacción.

El real funcionamiento de la Unión y, para los que son miembros de ella, de la zona euro, son mal conocidos de la gente que tiene dificultades en distinguir, en lo bueno como en lo malo, lo que se debe a la Unión y lo que se debe a la política nacional, la de Berlín, la de Roma o la de Helsinki. Bajo las apariencias y los hábitos de la integración subsisten realidades múltiples. No es anormal, los países siguen siendo distintos, arrancan de puntos diferentes, las metas que se fijan pueden no coincidir sin ser excluyentes: Polonia no adhiere a la Unión por las mismas razones que Chipre. Todos quieren crecer, modernizarse y, para ello, exportar en condiciones estables, pero la desgravación fiscal a las empresas que inició Irlanda, prosiguen los países bálticos o Eslovaquia puede no ser la finalidad de Francia o Alemania.

Lo importante de un proceso es hacer crecer la seguridad de los que entran en él, entendiendo, en primer lugar, el bienestar de la población, libremente determinado, como el constituyente prima-

rio de esta seguridad.

Con la dificultad de presentar un modelo norteamericano para Europa se ha querido distinguir a los buenos alumnos. Al tratar de los progresos de Inglaterra se suelen atribuir a las reformas liberales de Margaret Thatcher en los años ochentas, mantenidas y desarrolladas por Tony Blair. Nunca se pone en evidencia el efecto que tuvo para este país el descubrimiento de los yacimientos de petróleo del Mar del Norte que lo volvió autosuficiente y exportador con sus positivos resultados para los ingresos del Estado. Ayer fue Holanda al que se daba el mérito de mantener una baja tasa de desempleo. Se comprendió luego que se debía antes que a su política a un gran esfuerzo asistencial y a una hábil presentación de los datos en la estadística oficial. Los ingresos fiscales de este gran productor y exportador de gas natural le permitió esta política. Durante la campaña por la aprobación del tratado constitucional el buen ejemplo pasó a ser Dinamarca y su trato del desempleo.

En primer lugar, de los países de la zona, sólo crecen más que el promedio: Irlanda, Finlandia y España. Los tres tienen también superávit fiscal (0,1% del PIB en el caso de Irlanda, 1,9% en el caso de Finlandia, 0,01 % en el caso de España). Una de las críticas fuertes apunta a la política del Banco Central Europeo que, para limitar la inflación (lo que se logra), le rompió las vértebras al crecimiento que no forma parte de sus tareas. Países como Alemania reclaman una baja de las tasas

de interés; otros, de fuerte crecimiento, con amenaza de inflación, piden un alza de las mismas.

Si bien existe la zona euro, no es homogénea, mucho menos, en todo caso, que las diferentes partes de los Estados Unidos (noreste, sur y región del Pacífico). Las estadísticas que promedian los resultados europeos disimulan estas disparidades. Es así como, por su peso relativo, el país que más inclina hacia abajo las curvas estadísticas es Alemania, mientras que ni los datos irlandeses ni los de Malta o Eslovenia, países menores, tienen la capacidad de corregir este efecto. De Alemania se dan varias explicaciones como son el costo de la mano de obra y, sobre todo, las malas condiciones económicas de la reunificación con la ex RDA. Este argumento se usa a menudo para poner en guardia sobre las condiciones de la adhesión de Europa del Este a la Unión que podría producir los mismos efectos.

La falta de crecimiento se atribuye, en parte, a circunstancias exteriores como el conflicto de Iraq, la tasa de cambio con el dólar (y la moneda china), el alza de los precios de los combustibles importados, el petróleo en primer lugar.

La heterogeneidad es mayor cuando, dentro de la Unión, contemplamos a los países que no han adoptado el euro. El propio primer ministro Blair, puso a su país como modelo: mayor crecimiento, menos desempleo relativo, transformación de un país industrial hacia un país de servicios avanzados, con buen componente

de investigación. Él se niega a considerar una Unión enfrentada o rival de los Estados Unidos; la ve al lado de los Estados Unidos, con capacidad para pesar sobre las determinaciones de sus aliados. Por otro lado, para él, lo social y lo liberal no están enfrentados sino son complementarios. Sobre esta base, teniendo en cuenta su etiqueta socialista, consigue atraer al conjunto de la Europa del Norte, a España y a Portugal. Blair logró imponer como presidente de la Comisión Europea al conservador portugués Durao Barroso, con malísimos resultados en el gobierno de su país al punto de ser su partido aplastado pocos meses después en las elecciones parlamentarias anticipadas de Portugal. Con estos resultados, asciende a dirigir la Unión.

La oposición CDU-CSU y liberal a Schroeder en Alemania, tiene una visión muy parecida cuando todo indica que podría ganar las elecciones parlamentarias. En la propia Francia, el jefe del partido de gobierno y rival de Chirac, Nicolás Sarkozy, por hoy seguro candidato de la derecha a las elecciones del 2007 también comparte esta visión a la que tampoco es indiferente una parte de los socialistas. Aprovechando las circunstancias, el mal alumno tradicional de la integración, Inglaterra está como tomando el timón de la Unión, pero dándole una dirección muy diferente de la que se conocía. Algunos dicen ¿por cuenta de Washington?, por lo menos por cuenta de un modelo muy parecido al de Washington.

CRISIS EUROPEA Y PAÍSES

Los países miembros se pusieron de acuerdo, de buena o menos buena voluntad, para darse algunas reglas de funcionamiento dentro de la Zona euro: inflación menor al 2% anual, déficit fiscal inferior al 3%, deuda pública inferior al 60% del PIB. En su virtud, hasta adoptaron mecanismos de castigo en caso de no respetar estas normas. Al poco tiempo, varios de ellos empezaron a derivar y no respetar una o varias de estas normas. Mientras se trató de pequeños países como Grecia o Portugal se procedió con regañíos o amenazas de sanciones. Cuando empezaron a descarrilarse Alemania, Francia e Italia, éstos empezaron a maquillar cuentas, aducir circunstancias especiales, usar expedientes para, al final, criticar las reglas. Hoy por hoy, el peligro de inflación no existe ni siquiera con el alza brutal del petróleo y a diferencia de los años setenta. En esto el Banco cumplió con su misión.

En lo de la deuda pública, varios países están por encima del porcentaje aceptado, pero no se han tomado medidas específicas. En casi todos siempre existe la posibilidad de vender empresas o bienes del Estado para quedar por debajo del límite del 60% al anticipar con el producido de la venta el pago de parte de la deuda. Ha sido más exigente el Banco con los déficit fiscales. Es un medio de presión para llevar los estados a reducir su tamaño, en particular al reformar la función pública: reduciendo el número de emplea-

dos públicos, conteniendo sus salarios y reformando sus sistemas de pensión y seguridad de salud. Esta presión no ha sido totalmente eficaz porque se pide paralelamente aliviar la carga de los impuestos sobre la renta, sobre las sociedades y sobre las grandes fortunas allí donde existe.

Ya son varios años de promesas no cumplidas en este orden. En el 2004, el déficit francés era del 3,6% del PIB, el alemán del 3,3%, el italiano del 2,4%, el griego del 7,1% y el portugués del 2,1%. Para estos países, respectivamente la central de estadísticas (Eurostat) de la Unión preveía en 2005: 2,8%, 2,8%, 2,9%, 5,5% y 3,9%, pero se piensa que no pasan de ser buenas intenciones calculadas en abril-mayo.

Todos estos problemas parecen resultar de una misma causa: un crecimiento insuficiente. Cuando las economías crecen todas estas cifras se relativizan y los indicadores mejoran rápidamente. Para 2005, en los principales países, las perspectivas, desde este punto de vista, no son buenas: Italia está en recesión, Alemania podría crecer 1% y Francia 1,5% (cuando en septiembre del 2004 el proyecto de presupuesto para el 2005 se calculó sobre la base del 2,5% de crecimiento, revisado en mayo entre 2 y 2,5%, en junio en 2%). Todos los economistas ya calculaban un crecimiento real no superior al 1,5%. Se da como explicación el alza del petróleo, el alto valor del euro y la falta de flexibilidad laboral).

El debate, dominado por la escuela

liberal, que sólo ve como remedio o correctivo, más liberalismo, en sus variantes moderada o radical, apunta a las llamadas rigideces de la economía francesa, cómo eliminarlas, sobre todo en un contexto político difícil de inconformismo de la población, una de cuyas manifestaciones sería el resultado del 29 de mayo.

5. EL ACTOR EUROPEO, ¿MITO O REALIDAD?

En estas condiciones se comprende que no hay un actor europeo en las relaciones internacionales o, por lo menos, que no es un actor clásico como podía serlo un Estado en la primera mitad del siglo XX. Europa, la de los veinticinco, la Eurozona, en otros casos, el grupo Schengen, el eurogrupo, son de dimensiones y funciones diferentes. Actor variable con teatros de intervención más o menos bien determinados. Existe una posición europea, más o menos unificada, en la Organización Mundial del Comercio (ahora dirigida por un socialista francés, ex comisionado europeo), que la lleva a veces a enfrentarse a Estados Unidos o a China y, en otros casos, junto con los Estados Unidos a oponerse a los países en desarrollo. Coinciden los intereses de exportadores como Alemania, Francia, Inglaterra, Italia, España.

En las relaciones con los países en desarrollo aún privilegian los europeos una política asistencial, directa o administrada por delegación por sus ONG, que es

más declamativa que efectiva. A lo más que llega es al perdón de parte de la deuda de los países más pobres en particular en África. Pero, aun en este ámbito, las ex potencias coloniales tienen su visión que viene de lejos, conservan sus intereses como Inglaterra con el Commonwealth, Francia en África, el Pacífico insular o el Caribe, España en América Latina y no son partidarios de la total multilateralización de la ayuda.

Ni siquiera con sus vecinos logra Europa tener una visión unificada. Hay quienes miran con preferencia hacia la otra orilla del Mediterráneo y quienes miran más hacia Europa Oriental. Esto se vio, en los años noventa, en las negociaciones para el ingreso de Polonia, República Checa, Hungría, etc., con una mezcla de intereses económicos y de intereses estratégicos. Estas diferencias son tan normales como decir que Nueva York mira más hacia Europa, Los Ángeles hacia Asia o Miami hacia América Latina, pero en este caso el gobierno de Washington tiene la capacidad de arbitrar y decidir. Nadie en Bruselas es gobierno con esta capacidad, para la Unión. En la propia Comisión, aun cuando todo el mundo lo negaría, por lo menos para los grandes países, los comisionados, los directores generales no pierden como por milagro su pasaporte, fueron propuestos por sus gobiernos, tienen filiaciones políticas, trátese del inglés Peter Mandelson, del español Joaquín Almunia o del francés Jacques Barrot.

Las dificultades de una posición europea unificada se notan en los más diversos terrenos. Un caso ha sido el trato de la petición alemana por conseguir una curul de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Inmediatamente se le cruzó Italia que considera que esta curul debería ser para ella. Entre los demás europeos no faltan quienes piensan que, en caso de una redistribución de las curules y de existir una política extranjera y de defensa común, es la Unión como tal la que debería sentarse en una sola curul y no Francia, Inglaterra, eventualmente Alemania, etc. En este caso ¿cómo hubiera votado la Unión, dividida, en los debates sobre Iraq?

La política exterior común se limita a las áreas de consenso, a los temas de común sentir que pueden abarcar Irán, la cuestión palestina, la guerra civil en el Sudán, las relaciones con América Central o África del Sur, el libre acceso a las materias primas, la liberación del comercio exterior (¿pero los productos agrícolas?), la defensa del medio ambiente. Se construirá una política común frente a la política económica de la Argentina, a las relaciones con Marruecos, la preservación de las ballenas, el trato con el dinero fruto de transacciones ilícitas o políticas de inmigración (ya más complicado). Será más difícil ponerse de acuerdo sobre el cómo poner en obra estas posiciones comunes y, sobre todo, quiénes serán los encargados de su implementación. Ya se sabe que no hay política

común sobre Turquía, Cuba, para no mencionar las relaciones de la Unión con Colombia.

Quedan una serie de problemas que no son objeto de consenso en la Unión y que los países miembros no delegan fácilmente. Más allá de las declaraciones, se ha podido notar en la crisis de Ucrania, a finales del 2004 y comienzos del 2005 y, podríamos decir, es el reflejo de visiones distintas de las relaciones futuras con Rusia o con China, desde el contexto petrolero mundial hasta la geopolítica. Polonia y los países bálticos, recién ingresados, privilegian su seguridad en relación con Rusia que, por su experiencia reciente, sienten como una amenaza. Los grandes del oeste europeo privilegian una alianza a nivel mundial, se muestran pacientes y tolerantes en relación con las características autoritarias o con la política económica del gobierno de Putin.

En estos casos es difícil que los europeos unifiquen sus criterios y deleguen la ejecución de una política. Con mayor razón cuando se trata de la política mundial. Los países que tienen la pretensión de ser partícipes de ella no pueden aceptar ser subordinados a países que tienen tan solo una visión regional o limitan su horizonte a determinados problemas.

Este dilema se sintetiza en la relación con los Estados Unidos y, cada vez más, en la relación con China. Participa de la visión de un mundo unipolar o de un mundo multipolar como realidad o como deseo. En abril, el semanario conservador

inglés comentaba¹⁰: «La visión blairista es atlanticista, económicamente liberal, suspicaz de una integración política más profunda. El señor Chirac, por contraste, quiere edificar una Unión Europea como un contrapeso a América y se ha vuelto muy suspicaz de las tendencias liberales de Bruselas».

Podríamos complementar señalando que, para Chirac, y muchos otros en Francia, Blair es sospechoso de querer apoderarse de la Unión para ponerla al servicio de sus objetivos.

Uno de los problemas en el que se hacen visibles estos desacuerdos es el control o la capacidad de orientar a la Unión. Desde sus inicios, alemanes y franceses, se habían acostumbrado a hacerlo; Inglaterra, cuando adhirió, se quedó un poco en las márgenes. Desde la última ampliación, y esto no parecen haberlo previsto ni París, ni Berlín, el manejo se ha vuelto mucho más complicado por los propios mecanismos de decisión que no funcionan igual. Los nuevos afiliados responden a otras motivaciones. Se vio cuando se tuvo que proceder a la renovación de la Comisión de Bruselas. Berlín y París, pero también otros, perdieron un comisionado quedando con uno solo para dejar espacio a los recién ingresados. Schroeder y Chirac apoyaron la candidatura, para la presidencia de la Comisión, de un políti-

co belga, pero fueron derrotados y tuvieron que aceptar que la presidencia quedara en manos del conservador portugués Durao Barroso, apoyado por Blair.

Se produjo, y se evidenció a finales de junio del 2005, cuando empieza a presidir el Consejo Europeo, una coyuntura que permitió a Tony Blair humillar a Chirac y Schroeder. Ambos se debilitaron por resultados electorales adversos y fueron discutidos adentro por políticos más favorables a las tesis de Londres. Blair hizo olvidar que sus propios resultados electorales, aun cuando lo dejaron con mayoría en la Cámara de los Comunes, no habían sido buenos y pasó a la ofensiva. En la nueva dinámica europea el laborista inglés, que se ha comprometido a retirarse pronto, apareció como un vencedor y portador de un modelo para Europa que explicó en una entrevista que dio a *El País* de Madrid, *Le Monde* de París, *Handelsblatt* de Berlín, *Il sole 24 hore* de Roma y la agencia polaca PAP¹¹.

En ella se reafirmó como un proeuropeo convencido, partidario de la ampliación y de una revisión del presupuesto con menos gasto para la agricultura y más gasto para la ciencia, la tecnología y la innovación. Puso a los veinte millones de desempleados como el principal problema y frente a ello la necesidad de una Europa social fuerte, donde no se busque

¹⁰ «Europe's battling twosome», en *The Economist*, Londres, vol. 375, N° 8420, 2 de abril 2005.

¹¹ *Le Monde*, París, 24 de junio 2005.

armonizar la fiscalidad a cualquier precio, donde no se reglamente más, lo que llamó el modelo social europeo.

Desde luego, después de la dura controversia en la cumbre europea de junio, necesitaba presentar su posición con los mejores colores para lograr afirmarse en el centro de Europa.

Esta rivalidad dentro de la Unión reproduce, lo que no es anormal, los clivajes que existen en el mundo, pero afecta su naturaleza y su capacidad de actuar.

Frente a ello todos los estados miembros, en su momento, se reservan la posibilidad de actuar, solos o con otros, por fuera del marco institucional comunitario. Conservan esta posibilidad en función de la claridad de sus objetivos y de su capacidad, dos nociones bien diferentes. A veces Europa influye sobre los países miembros, sus situaciones, otras veces son las circunstancias internas a cada país que afectan la situación de Europa como se vio con las implicaciones puramente francesas del referéndum del 29 de mayo. ¿En uno de estos episodios naufragó, definitivamente? el intento de dotar a Europa de una Constitución, ¿era prematuro?, ¿utópico? ¿inútil? En todo caso será difícil volverlo a proponer de esta manera.

Desde este punto de vista la Unión nunca será un actor normal en el teatro interestatal: ¿capacidad militar? prácticamente nula, ¿capacidad económica? donde es más alta, pero limitada por el mayor o menor éxito de las soluciones que adopta tanto adentro como afuera. ¿Capacidad

cultural? no es claro el modelo cultural europeo, no hay seguridad que sea necesario tenerlo, pero la rivalidad cultural que existe es muy ideologizada y la cultura está muy penetrada por las consideraciones económicas: costos y beneficios, capacidad de exportación, libre circulación del producto cultural en las mismas condiciones que un bulto de trigo, un carro o el software de un computador. Las empresas culturales también tienden a la mundialización, de *La guerra de las estrellas* hasta *Harry Potter*. Europa no dispone de un vehículo, de un lenguaje común y se subordina más y más al lenguaje de su rival norteamericano que es también el de Londres.

La capacidad de Europa para actuar en el mundo depende también de las herramientas de que dispone: además de Airbus existen otras empresas europeas, con estrategia propia, en la industria química y farmacéutica, en materia de transporte marítimo o aéreo; menos en la banca. Los intentos de europeizar las industrias de armamento están en sus primeros pasos y se logran más por la dinámica industrial que por la voluntad de los estados. Es interesante ver que el programa Galileo, desarrollado por Europa para rivalizar con el GPS de los Estados Unidos, se hace en cooperación con Rusia y China. Con excepción del programa universitario Erasmus, en pleno ascenso, también se ve poco desarrollada la cooperación en materia educativa y de investigación, afectada por la presencia creciente en Europa de las grandes

universidades de los Estados Unidos.

La cooperación de los militares existe, pero no tiene mayor autonomía frente al marco histórico que es el de la OTAN. Frente a la delincuencia moderna como son los delitos financieros y el dinero sucio, las migraciones salvajes, el terrorismo, están aprendiendo a practicar la cooperación policiva, pero Europol es un enano frente a Interpol y muy a menudo se privilegia la cooperación bilateral y fronteriza. En la actual situación de inseguridad el acuerdo Schengen sobre circulación de personas está en peligro, varios países se quieren sustraer a sus condiciones para recuperar su capacidad de decisión. De paso, con acuerdos de este tipo Europa se cierra más y más y aparecen contradicciones con otros objetivos como son la atracción de estudiantes extranjeros o los desplazamientos de artistas.

Por fin los estados siguen considerando la diplomacia como el instrumento privilegiado de su soberanía. Podrán abrir una embajada común a varios países en Mongolia con la que tienen pocos problemas, es más difícil que lo hagan en Venezuela o en Angola. Allí domina el código secreto y el sigilo. Basta ver cómo la diplomacia se rehúsa a dejar desarrollarse una cooperación judicial autónoma y exi-

ge subordinársela. En el pequeño mundo de la diplomacia es arrinconada la presencia de Bruselas, cada país se proclama solidario y coordinado con los otros de la Unión cuando la realidad es de una fuerte rivalidad y competición.

Por mucho tiempo, al referirnos a las características de este actor del sistema internacional, a la vez que afirmando su existencia, tendremos que subrayar estos rasgos originales que lo hacen difícil de entender y de practicar, hasta dejar pensar, con exageración, que es incoherente. La naturaleza del actor será evolutiva, pero tan solo a largo plazo y el punto crucial será, con muchos más matices que la fórmula: «una Europa rival o aliada a los Estados Unidos». Dependerá de la capacidad de Europa para definirse y actuar, pero también de la voluntad o de la capacidad de los demás actores para tomarla tal cual es o para atraerla, influenciarla o romperla. En este orden, las contradicciones entre países de la Unión, según los temas, son destinadas a durar. Simplemente es imperativo saber lo que es de Bruselas, capital de Europa o de París, de Madrid o de Estocolmo. En esta apreciación el error tendrá un costo tanto para Bogotá como para Washington o para El Cairo.

Gilhodes, Pierre.

“Europa, actor atípico... como los demás, en un mundo en movimiento”, en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 249-278.