

DOSSIER

2004: un año trascendental para Europa. La nueva Constitución y otras cuestiones

Patricio E. Degiorgis

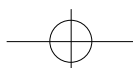
I. Introducción

2004 pasará a la historia como uno de los años más emblemáticos de la construcción europea, comparable a 1957 –año en el que se constituyó la Comunidad Económica Europea– o al ya mítico 1992 –en donde, además de alcanzarse el acuerdo de Maastricht que dio origen al Tratado de la Unión Europea, se plasmó finalmente el tan ansiado mercado interior sin fronteras–.

Durante el presente año, 10 nuevos estados han alcanzado su esperada incorporación a la Unión; tuvieron lugar las sextas elecciones directas al Parlamento Europeo; se eligió una nueva Comisión y se aprobó y firmó solemnemente el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, el más ambicioso texto comunitario –ahora constitucional– desde los de Roma y Maastricht.

PATRICIO E. DEGIORGIS

Licenciado en Ciencia Política con estudios de grado en la Universidad de Belgrano (Buenos Aires), la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali (Roma) y la Fundación Ortega y Gasset (Toledo). Obtuvo el título de master en Estudios Europeos y Derecho Comunitario de la Universidad de Alcalá (Madrid). En la actualidad se desempeña como docente invitado en la materia Derecho Internacional Público y de la Integración en el Doctorado en Ciencias Jurídicas de la Universidad del Museo Social Argentino y como investigador del Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración. Es miembro invitado del Comité de Asuntos Europeos del CARI y vicepresidente de política exterior de la fundación Centro de Estudios Argentinos.



II. La adhesión de 10 nuevos estados

Como es sabido, la historia de las Comunidades Europeas se inicia formalmente en 1951, al suscribirse en París el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) entre Francia, Alemania, Italia y los tres países del Benelux.

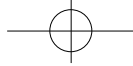
El paso siguiente tiene lugar seis años después, al firmarse en Roma los Tratados que instituyeron la Comunidad Económica Europea (CEE) –que incorporaba nuevos campos de la economía bajo el paraguas comunitario– y el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA, más conocida como Euratom). A estas nuevas dos comunidades, que inmediatamente comenzaron a compartir instituciones con la preexistente, suscribieron también los seis países fundadores de la primera.

Sin embargo, la historia de las ampliaciones comienza a plasmarse en 1973, con las adhesiones de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido (hacia el Norte peninsular); en 1981, con Grecia, y en 1986, con España y Portugal (hacia el Sur); y finalmente en 1995, con Austria, Finlandia y Suecia (hacia la península escandinava –Noruega, si bien negoció su adhesión, no se incorporó finalmente dado el rechazo ciudadano expresado a través de un *referéndum*–).

Sin embargo, el actual proceso de ampliación de la Unión Europea (que tiene eje ahora hacia el Este) reviste una importancia mucho más trascendental que las anteriores, dada la magnitud del número de países adherentes (10), la población en ellos contenida (más de 100 millones) y su diversidad histórica y cultural. Sólo bastaría con mencionar que hasta hace 15 escasos años, 3 de los 10 nuevos estados miembros pertenecían a la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Así pues, a partir del 1 de mayo de 2004, a la Unión Europea se han adherido Estonia, Lituania, Letonia, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Chipre y Malta; a ellos se sumarán, en 2007, Rumania y Bulgaria; y la recientemente llegada Croacia no tardará tampoco en incorporarse como miembro pleno comunitario.

Queda, sí, pendiente el problema de Turquía que, de no de fácil y pronta solución, continuará generando fuertes debates tanto en el seno de las instituciones comunitarias –que analizan las solicitudes de adhesión y las proponen– como dentro de los estados miembros –que primero a través de sus Ejecutivos, y luego a través de sus Parlamentos, aprueban formalmente tales adhesiones–.¹



III. Las elecciones al Parlamento Europeo

En segundo lugar, durante el 10 y el 13 de junio, tuvieron lugar las elecciones directas al Parlamento Europeo. En las mismas se eligieron un total de 732 eurodiputados para cumplir el quinquenio correspondiente a la 6ª Legislatura y, obviamente, habiéndose incorporado como miembros plenos 40 días antes, los ciudadanos de los 10 nuevos estados miembros concurren también a elegir a sus eurorepresentantes.

Sin embargo, lo realmente llamativo fue el alto índice de abstención registrado en estas elecciones –el más alto desde 1979, año en el que se celebraron las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo–, que alcanzó en promedio el 45,5 %.

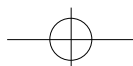
Así pues, este acto electoral fue considerado por gran parte de la prensa y los analistas más euroescépticos como un verdadero fracaso, sobre todo por la falta de interés que generaron, justamente, en varios de los nuevos estados miembros.

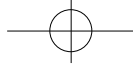
Los resultados fueron, en líneas generales, bastante parejos para los dos grandes grupos políticos en los que se divide la mayoría parlamentaria. Así:

- el PPE (Grupo del Partido Popular Europeo) obtuvo la primera minoría con 268 bancas;
- y el PSE (Grupo del Partido Socialista Europeo), la segunda, con 200 bancas.

A estos siguieron:

- ALDE (Grupo de la Alianza de Liberales y Demócratas por Europa), con 88 bancas;
- GREEN / EFA (Grupo de los Verdes y Grupo Alianza Libre Europea), con 42 bancas;
- EUL / NGL (Grupo de la Izquierda Verde Nórdica), con 41 bancas;
- IND / DEM (Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea y Grupo Independencia y Democracia), con 37 bancas;
- UEN (Grupo Unión por la Europa de las Naciones), con 27 bancas; y NA (no alineados o adscriptos a grupo parlamentario alguno), que sumaron los 29 bancas restantes.





Como es sabido, el artículo 29 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo permite que los eurodiputados puedan organizarse en grupos parlamentarios de acuerdo con su afinidad ideológica y no a su procedencia nacional.

De hecho, todo grupo político debe estar integrado por representantes procedentes de al menos un quinto de los estados miembros –hoy 5–, requiriéndose como mínimo 19 eurodiputados para aprobarse la constitución de un grupo.

Una vez constituida la nueva Legislatura Europea –cosa que tuvo lugar el 20 de junio pasado–, fue elegido inmediatamente su presidente. Ese cargo recayó en el socialista español Josef Borrell, ahora vigésimo sexto presidente del Parlamento Europeo y primer socialista en ocupar dicho cargo en los últimos 7 años y medio. De hecho, el PSE pudo acceder a la Presidencia –no obstante no haber obtenido la primera minoría– gracias al “acuerdo técnico de alternancia” alcanzado entre las dos fuerzas mayoritarias (PPE y PSE), que estableció la rotación de sus presidentes a mediados de cada Legislatura. De esa forma, Borrell le dejará el cargo al popular alemán Hans Gert Pöttering en enero de 2007, a fin de que éste concluya el mandato de la actual 6° Legislatura.

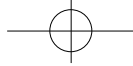
III. La nueva Comisión

Cada cinco años se designa una nueva Comisión Europea, en un plazo de seis meses desde las elecciones al Parlamento Europeo. De esa forma, los períodos de mandato de ambas instituciones comunitarias son prácticamente coincidentes, lo que posibilita el control político de la Eurocámara sobre el Ejecutivo europeo.

El Tratado establece que el Consejo, reunido en su formación de jefes de Estado y de Gobierno, debe designar por mayoría cualificada de sus miembros a la personalidad a la que habrá de proponer como presidente de la Comisión; y a continuación, el nuevo Parlamento Europeo, aprobar o rechazar dicha designación.

Así pues, el pasado 18 de junio, concluyendo la fructífera presidencia irlandesa de la Unión, el Consejo Europeo decidió proponer al entonces premier portugués, Joao Manoel Durao Barroso, como nuevo presidente del Ejecutivo comunitario, en reemplazo del italiano Romano Prodi.

Dicha candidatura fue aprobada a continuación por el pleno del hemisiciclo de Estrasburgo, luego de escuchar la exposición de Barroso sobre la



orientación política que se imprimirá a la nueva Comisión para el quinquenio 2004-2009.

Obtenida dicha aprobación parlamentaria, el Consejo –por mayoría cualificada, y ya de común acuerdo con el presidente designado– procedió a adoptar la lista de los candidatos a ocupar los restantes 24 puestos de la Comisión, de conformidad con las propuestas presentadas por cada uno de los estados miembros.

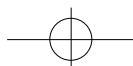
Realizado esto, el Presidente y los demás 24 candidatos debían someterse colegiadamente en octubre al voto de aprobación del Parlamento Europeo, el cual, al hacerlo, –luego de escuchar a cada uno de los candidatos– debía dar vía libre al Consejo para nombrar oficialmente a la nueva Comisión con mandato hasta 2009. Sin embargo, por primera vez en la historia del Parlamento Europeo, una Comisión Parlamentaria –la de Libertades Públicas– votó en contra de la designación del comisario propuesto para la cartera de Justicia y Asuntos de Interior –el ex secretario de Estado italiano Rocco Buttiglione– abriendo la posibilidad, o bien de un rechazo *in totum* de la nueva Comisión, o bien de una aprobación por un muy escaso margen, dando lugar a un Ejecutivo comunitario débil, ante la reducida legitimidad de origen en su investidura parlamentaria.²

Así pues, ante esta inusitada y peligrosa situación, el presidente electo, Barroso, decidió posponer el debate de Investidura previsto para el 27 de octubre, a fin de presentar –luego de estudiar la situación y consultarla con los jefes de Estado y de Gobierno– un nuevo Colegio de Comisarios, que incluye unos pocos cambios.³

En líneas generales, igualmente la nueva Comisión es muy sólida y posee una gran experiencia política, reúne todo el espectro ideológico y está integrada por un número de mujeres nunca antes visto en el Ejecutivo europeo. Varios de los nuevos miembros son antiguos premiers, ministros o actuales comisarios, dando una formación equilibrada y muy profesional.

Sin embargo, cabe desatacar que más allá de la asignación de las carteras a cada uno de ellos, la Comisión actúa como *colegio* y decide, pues, colectivamente, en todos los temas a tratar; así, en el proceso de adopción de decisiones, todos los comisarios son estrictamente iguales.

Barroso, dentro de la exposición sobre las prioridades de su gestión, ha anunciado que dará particular importancia a la comunicación sobre Europa, dada la preocupante apatía demostrada en las últimas elecciones europeas y ante el gran desafío que plantea la aprobación de la nueva Constitución. De





hecho, ha designado un vicepresidente encargado de la Comunicación y las Relaciones Institucionales, cuya labor deberá trascender las instituciones comunitarias para llegar a los parlamentos nacionales y a los propios ciudadanos de la Unión.

Además de la comunicación, otra de las prioridades de la nueva Comisión estará centrada en las reformas necesarias para hacer de la Unión Europea la economía más competitiva en el nivel mundial hacia 2010, sin que se vea descuidada la igualdad de oportunidades, el empleo y la protección social. Para ello, tanto el tema de la competitividad como el de la supervisión presupuestaria y la lucha contra el fraude, estarán en manos de sendas Vicepresidencias.

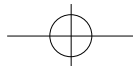
Por último, el fortalecimiento del papel exterior de la Unión no escapa a las prioridades máximas del Ejecutivo europeo, y un objetivo fundamental del mismo será ir preparando la llegada del nuevo ministro de Asuntos Exteriores a la Comisión –que se convertirá también en otro de sus vicepresidentes–, así como la implantación del servicio diplomático europeo.

IV. La Convención Europea

Durante el transcurso del Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión decidieron encargar la preparación de un Proyecto de Constitución para Europa a una Convención integrada por representantes de los gobiernos de los estados miembros y candidatos, así como de sus parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo y de la Comisión.

El objetivo central de esta Convención –presidida por el ex presidente francés Valéry Giscard d'Estaing– era proponer para la Unión un marco y unas estructuras acordes a las nuevas necesidades de los ciudadanos comunitarios y al desarrollo futuro de la Unión en su conjunto.

A partir del 28 de febrero de 2002, los ciento cinco miembros que integraron la Convención comenzaron sus trabajos con el férreo propósito de poder presentar un Proyecto de Constitución durante el transcurso de 2003. Estos trabajos se estructuraron en tres fases: una primera, de “escucha”, en la que se definieron las expectativas y las necesidades de los estados y de los ciudadanos; una segunda, de “reflexión”, en la que se compararon las distintas opiniones y se ponderaron sus alcances y consecuencias; y una tercera, de “síntesis”, en la que se elaboraron las propuestas concretas.



De la Convención pudieron formar parte también como observadores, representantes del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones y de la Defensoría del Pueblo y, de igual forma, a fin de ampliar el debate y asociar al mismo a todos los ciudadanos interesados, se creó un foro abierto a las organizaciones no gubernamentales, consagrándose, en junio de 2002, una sesión plenaria especial, tendiente a la escucha de estas opiniones de la sociedad civil. Por su parte, la mayoría de estados miembros y candidatos abrieron debates nacionales para obtener la opinión de sus respectivas fuerzas vivas.

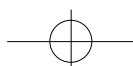
Dos veces por mes, durante el lapso que duró su trabajo, la Convención se reunió en sesión plenaria en la sede del Parlamento Europeo de Bruselas y al término de cada una de las mismas, su Presidente emitía un comunicado sobre el estado de avance de los trabajos, cumpliendo con el objetivo fijado de máxima transparencia y participación. Asimismo, se crearon grupos de trabajo especializados en el estudio de cada uno de los temas más trascendentales, tales como el principio de subsidiariedad, el papel de los parlamentos nacionales, la política exterior o la gobernanza económica de la Unión, entre varios otros.

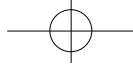
Así pues, y luego de 16 meses de intenso trabajo, la Convención llegó a un consenso sobre un Proyecto de Tratado por el que se instituía una Constitución para Europa, que se presentó a los jefes de Estado y de Gobierno durante el Consejo Europeo de Salónica, en junio de 2003.

Sobre la base de ese Proyecto, el 4 de octubre, se inició en Roma una Conferencia Intergubernamental (CIG-2003) –marco por el cual se aprueban y reforman los Tratados– que contó, además, con la participación de los representantes de los entonces 10 estados candidatos a la adhesión, así como de Bulgaria, Rumania y Turquía.

Si bien el objetivo esgrimido por los jefes de Estado y de Gobierno era aprobar el Proyecto definitivo de Tratado en diciembre de ese mismo año bajo presidencia italiana, algunos puntos conflictivos –en especial los relativos al nuevo sistema de doble mayoría para el proceso de toma de decisiones– impidieron un acuerdo global, lo que obligó a la presidencia irlandesa a tomar la posta y reiniciar las negociaciones en febrero de 2004.

Luego de intensos trabajos y gracias a factores coyunturales que contribuyeron a destrabar los puntos muertos en los que quedó varias veces varada la CIG, los jefes de Estado y de Gobierno de los ya 25 estados miembros





llegaron, el 18 de junio de 2004, a un acuerdo definitivo para la adopción de la primera Constitución de la Unión.

La misma, traducida a todas las lenguas oficiales, fue solemnemente aprobada en Roma el pasado 29 de octubre, iniciándose ahora un seguramente largo y arduo proceso de ratificación por parte de los 25 estados miembros –o bien por la vía parlamentaria, o bien por la del *referéndum*– a fin de que la nueva Constitución para Europa pueda entrar en vigor al menos el 1 de noviembre de 2009.

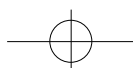
V. Una Constitución para Europa

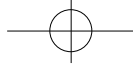
Como bien señalaba José María de Areilza (h) en una conferencia dictada en Madrid en julio pasado, no hay respuestas sencillas a la pregunta sobre la naturaleza jurídica del primer texto constitucional de esta nueva Europa ampliada. El “Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa” resulta un verdadero híbrido jurídico, ya que tiene un contenido material y terminológico propio de una constitución, pero con una forma y unos procesos de elaboración, ratificación y reforma propios de un tratado internacional.

Igualmente, no cabe duda de que, de entrar algún día en vigor, la Unión Europea habrá dado un paso significativo en su desarrollo jurídico y político, ya que aunque las reglas básicas no cambien radicalmente y siga vigente el método comunitario para el desarrollo de la Unión, habrán cambiado, sí, los símbolos y el lenguaje, al hablarse de una “Constitución Europea” –nombre que pone de relieve la existencia de una comunidad política que trasciende su origen de organización internacional– y al tener lugar el natural surgimiento de un nuevo constitucionalismo supranacional.

La nueva Constitución para Europa se estructura en cuatro partes. La primera consta de nueve capítulos y define la Unión, sus valores, sus objetivos, sus instituciones y sus competencias, entre otros puntos; la segunda incorpora la Carta de Derechos Fundamentales como parte estructural de la Constitución; la tercera describe las políticas y acciones de la Unión; y en la cuarta y última parte se establecen las disposiciones generales y finales, entre las que se hayan los mecanismos previstos para la reforma del Tratado Constitucional.

Entre los objetivos primordiales planteados a la hora de redactar esta Constitución han resaltado, entre otros, los de intentar simplificar el entramado



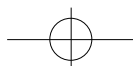


jurídico comunitario, los de aproximar la Unión a sus ciudadanos reforzando su carácter democrático, los de definir claramente sus competencias, los de mejorar la eficacia comunitaria facilitando la capacidad decisoria en una Europa a 25 o más estados y los de incrementar su capacidad para actuar como fuerza unificada y coherente en este nuevo sistema internacional.

En primer lugar, la Constitución sustituye los tres tratados hoy vigentes por uno solo, haciendo desaparecer la complicada estructura de pilares diseñada por el Tratado de Maastricht en 1992 y otorgándole finalmente personería jurídica a la Unión Europea.

En segundo lugar, se incorpora por primera vez y con carácter jurídicamente vinculante, la Carta Europea de Derechos Fundamentales –si bien en cierta medida devaluada en sus posibilidades de aplicación efectiva, al poder ser invocada sólo para actos de instituciones comunitarias o cuando los estados actúen aplicando el derecho comunitario–. Así también, como bien señala Enrique Barón,⁴ los artículos sobre valores y objetivos contienen importantes avances. En los valores, la igualdad aparece con idéntico peso que la libertad, la democracia como elemento de dignidad humana y el respeto de los derechos, con la afirmación del estado de derecho. En los objetivos, la paz es el primero; la economía altamente competitiva se inserta en la economía social de mercado; el “pleno” empleo reemplaza al “elevado nivel”; se incluyen la cohesión económica, social y territorial, la solidaridad entre los estados miembros y el desarrollo sostenible con protección del medio ambiente, así como el progreso científico y técnico; la igualdad entre el hombre y la mujer queda reforzada con la declaración contra la violencia doméstica; se protegen los derechos del niño, se afirma la solidaridad entre generaciones, y se reconocen los derechos de las minorías bajo la máxima de una “Unión en la diversidad”.

Así también, se reconoce el principio de democracia participativa, estableciéndose que las instituciones den a los ciudadanos y a las asociaciones representativas la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de acción de la Unión. En esta línea, la Constitución prevé la posibilidad de que un grupo de al menos un millón de ciudadanos nacionales de un número significativo de estados miembros pueda tomar la iniciativa de invitar a la Comisión a que presente una propuesta de acto jurídico, paso éste muy significativo en el objetivo de aproximar la Unión a sus ciudadanos y de reforzar su carácter democrático.





En tercer lugar, la Constitución delimita taxativamente las competencias de la Unión Europea –tanto exclusivas como compartidas con los estados miembros–, algo que no se había logrado incluir en los anteriores tratados. Así pues, el nuevo texto constitucional define que la delimitación de las competencias se rige por el principio de atribución, con lo que todas aquellas competencias no atribuidas a la Unión en este texto corresponden a los estados miembros. De igual forma, establece que para el ejercicio de tales competencias atribuidas, la Unión debe regirse por los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

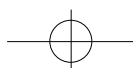
En esta línea, se define que cuando la Constitución atribuye a la Unión competencias exclusivas,⁵ es ésta la única habilitada para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. De igual forma, se establece que cuando los competencias son compartidas entre la Unión y los estados miembros,⁶ estos últimos sólo pueden ejercer tal competencia en la medida en que la Unión no hubiera ejercido antes la suya o hubiese decidido dejar de ejercerla dando, pues, clara prioridad a la estructura comunitaria por sobre los estados miembros.

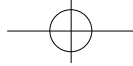
En cuarto lugar, la Constitución busca aumentar la eficacia en el funcionamiento de la Unión a través de una mejora en su estructura institucional, una reforma en el proceso de toma de decisiones en una Europa a 25 o más estados miembros y una reducción y simplificación de los instrumentos legislativos.

En cuanto a la mejora del marco institucional, la Constitución clarifica y redefine las principales instituciones, así como las relaciones entre las mismas.

Con respecto al Parlamento Europeo, el nuevo texto incrementa en gran medida su poder –sobre todo en el orden legislativo–, al establecer como regla general que es el Parlamento, conjuntamente con el Consejo, el que ejerce en forma conjunta la función legislativa y la función presupuestaria, reservándole en exclusiva al primero las funciones de control político y consultivas, así como la elección del Presidente de la Comisión. De igual forma, la Constitución modifica el número de bancas del hemiciclo de Estrasburgo, estableciendo que las mismas no podrán superar las 750, con un mínimo de 6 y un máximo de 96 por estado miembro, siguiendo para su asignación la regla de la representación decrecientemente proporcional.

En lo que respecta a la Comisión, si bien por el momento mantiene inalterable el número de miembros acordado en Niza –uno por país–, la Constitución establece que a partir de 2014, la composición de la misma se





verá reducida al de 2/3 del número de estados miembros, siguiéndose un sistema de rotación en condiciones de igualdad entre los estados que intenten reflejar de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de países de la Unión.

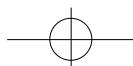
En lo que se respecta a las innovaciones en el seno del Consejo Europeo, el nuevo texto crea la figura de un presidente estable para la Unión, por un período de dos años y medio, renovable por única vez. Este presidente –que no puede ejercer mandato nacional alguno– es elegido por mayoría cualificada y, presidiendo y dinamizando los trabajos del Consejo Europeo, tiene por misión darle mayor coherencia y continuidad a los trabajos de dicha institución política. De igual modo, asume como tal la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del nuevo ministro de Asuntos Exteriores.

En lo que respecta al proceso de toma de decisiones comunitarias y a fin de lograr una mayor eficacia, transparencia y democracia para la Unión, la nueva Constitución generaliza el procedimiento legislativo de la mayoría cualificada, eliminando en 36 materias la regla de la unanimidad. De esta forma, el Parlamento Europeo –en representación de los ciudadanos de los estados miembros–, junto al Consejo –en representación de los gobiernos de dichos estados–, se alzan conjuntamente como legisladores comunitarios, sobre la base de las propuestas presentadas por la Comisión.

En esta misma línea, la Constitución simplifica el voto en el seno del Consejo, sustituyendo el complejo reparto de votos por países establecido en el Tratado de Niza por el mecanismo de la doble mayoría; así pues, los actos legislativos serán aprobados a partir de 2009 solo si obtienen el visto bueno de una mayoría de estados que alcance al 55 % de los mismos, pero que a la vez se encuentren en ellos representados al menos el 65 % de la población de la Unión.⁷

Así también, se establece que para que una minoría de bloqueo pueda llegar a prosperar, la misma deberá sumar por lo menos cuatro estados miembros en el seno del Consejo de Ministros.

Por último, la nueva Constitución establece finalmente una jerarquía normativa entre los instrumentos legislativos de la Unión –algo inexistente hasta el momento– reduciendo su número de 15 a 6. Así pues, a partir de su entrada en vigor, la Unión contará con Leyes y Leyes marco –como actos legislativos vinculantes–, Reglamentos y Decisiones –como actos no



legislativos pero vinculantes– y con Recomendaciones y Dictámenes –como actos no legislativos no vinculantes–.⁸

Para concluir y a los efectos de incrementar la capacidad de la Unión para actuar como fuerza unificada y coherente en el sistema internacional, la nueva Constitución establece la figura del ministro de Asuntos Exteriores. El mismo estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión, contribuirá con sus propuestas a formular dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Del mismo modo, actuará en relación con la política de seguridad y defensa comunitaria, velando por la coherencia de la acción exterior de la Unión.

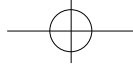
El Consejo Europeo es el encargado de nombrar, por mayoría cualificada, a dicho ministro, con la aprobación del presidente de la Comisión –ya que el mismo actuará también como vicepresidente del Ejecutivo comunitario y como presidente del Consejo de Asuntos Exteriores–.

Si bien dicho cargo tomará forma recién con la entrada en vigor la nueva Constitución, el Consejo Europeo ha designado ya a Javier Solanas –actual Mister PESC– como futuro ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

Así pues, la aprobación de este “Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa” se alza como un documento jurídico inédito y un hecho histórico de colosal trascendencia, con una envergadura inimaginable hace apenas escasos años. El mismo viene a coronar, a través de un extraño ropaje constitucional, un indiscutible camino de unidad, progreso, paz y solidaridad entre los pueblos de Europa y sus naciones, comenzado en 1951.

Sin duda alguna, la gran incógnita se centra ahora en saber si este texto logrará sortear el difícil camino que le espera a partir de su reciente aprobación en Roma, ya que deberá ir siendo ratificado por todos y cada uno de los 25 estados miembros (o bien por la vía parlamentaria o bien por la del *referéndum*), no sin antes ser objeto de largos, aireados y necesarios debates dentro de cada país.

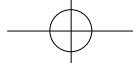
Sin embargo, la Europa ampliada podría sobrevivir sin él, ya que el trabajo de estos 50 años de esfuerzo integrador ha dado sus frutos y ha creado una Europa real que trasciende las formas y los tratados. No obstante ello, resulta imposible desconocer el progreso que significaría para el desarrollo comunitario la aprobación de esta Constitución, ya que Europa se construye tanto con realidades tangibles como con actos simbólicos; y este



texto enmarca, justamente, las dos facetas de un proceso que ha producido paz, unión y prosperidad en un continente hasta hace muy poco dividido y devastado.

Notas

1. La Comisión Europea ha dado en octubre un "sí prudente y con condiciones" a la apertura de negociaciones con Turquía; sin embargo, la última palabra en el plano comunitario la tendrá el Parlamento Europeo.
2. Socialistas, comunistas, verdes y liberales habían anunciado que votarían en contra.
3. El gobierno de Silvio Berlusconi retiró la candidatura del conservador ultra católico Rocco Buttiglione, a fin de destrabar la situación, y propuso otra figura de renombre.
4. Barón, Enrique, "Una Constitución para Europa", *El País*, Madrid, 25 de agosto de 2004 (Enrique Barón fue presidente del Parlamento Europeo).
5. La Constitución define que la Unión dispone de competencias exclusivas en los siguientes ámbitos: unión aduanera, normas sobre competencias necesarias para el funcionamiento del mercado interior; política monetaria para los estados de la zona Euro; conservación de recursos biológicos marinos dentro de la política de pesca común; política comercial; y para acuerdos internacionales cuya celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión o sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna.
6. La Constitución define que la Unión dispone de competencias compartidas con los estados miembros en los siguientes ámbitos: mercado interior; política social (solo en parte); cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca; medio ambiente; protección de los consumidores; transportes; redes transeuropeas; energía; espacio de libertad, seguridad y justicia y asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública (solo en parte). Se deja abierta la puerta para acciones comunes en ámbitos de investigación y desarrollo tecnológico y espacial; y para la cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria. De igual forma, también se establece que los estados miembros coordinarán sus políticas económicas en la Unión, con aplicación de medidas específicas para los estados miembros de la zona Euro.
7. En los casos en que el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la mayoría cualificada se definirá con un mínimo del 72 % de los miembros de Consejo que represente a estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión.

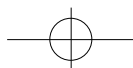


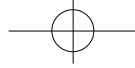
8. En la actualidad, los instrumentos legislativos establecidos por los tratados –sin una jerarquía normativa establecida en ellos– son los siguientes: Reglamentos, Convención (TCE); Convención (TUE); Directiva, Decisión marco, Decisión, Decisión (Título V TUE); Decisión (Título VI TUE); Principios y orientaciones generales; Estrategia común; Acción; Posición común (Título V TUE); Posición común (Título VI TUE); Recomendación y Dictamen.

RESUMEN

2004 pasará a la historia como uno de los años más emblemáticos de la construcción europea: 10 nuevos estados han alcanzado su esperada incorporación a la Unión; tuvieron lugar las sextas elecciones directas al Parlamento Europeo; se eligió una nueva Comisión y se aprobó y firmó solemnemente el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, el más ambicioso texto comunitario –ahora constitucional– desde los de Roma y Maastricht. La gran incógnita se centra ahora en saber si este texto logrará sortear el difícil camino que le espera a partir de su reciente aprobación en Roma, ya que deberá ir siendo ratificado por todos y cada uno de los 25 estados miembros (o bien por la vía parlamentaria o bien por la del *referéndum*), no sin antes ser objeto de largos, airedos y necesarios debates dentro de cada país.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXI - Nº 4 - Diciembre, 2004





La UE y su integración luego de la quinta ampliación

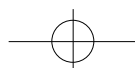
Godelieve Quisthoudt-Rowohl

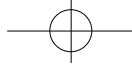
I.

Europa se enfrenta en estos momentos a grandes desafíos. En forma similar a lo que ocurriera medio siglo atrás, cuando visionarios europeos como Robert Schuman, Jean Monnet y Konrad Adenauer lanzaron el proceso de la primera unificación pacífica de Europa, la Unión Europea debe adoptar hoy una serie de decisiones históricas que definirán su futuro. Sin duda, la situación de partida actual difiere de aquella otra en la que debía lograrse la reconciliación de los enemigos enfrentados en dos guerras mundiales. Se estaba dando un paso gigantesco. Hoy nos hemos acostumbrado a las comodidades que nos ofrece una Europa sin fronteras. Eliminadas ya las barreras aduaneras, podemos desplazarnos libremente e ingresar a nuestros países vecinos sin necesidad de detenernos en puestos fronterizos.

GODELIEVE QUISTHOUDT-ROWOHL

Becaria en el Max-Planck-Institut para química biofísica (1972-1973). Investigadora en la Universidad de Ciencias Médicas de Hannover (1974-1978). Consejera académica en el Instituto de Ciencias Lingüísticas Aplicadas de la Universidad de Hildesheim (1979-1989). Presidenta del Consejo Consultivo de la Fundación Gemeinsam für das Leben (1979-1989). Miembro del Comité Ejecutivo del CDU en Hildesheim (1990-1998). Miembro del Comité Ejecutivo de la Sección Femenina del CDU (1990-1996). Miembro del Comité Ejecutivo del CDU de Baja Sajonia. Miembro del Comité Ejecutivo del CDU de Alemania. Integrante del Grupo de Diálogo Investigación e Innovación del CDU de Alemania. Cuestora y miembro de la Mesa del Parlamento Europeo. Diputada del Parlamento Europeo.





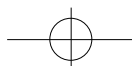
Los comienzos de la unidad europea, en cambio, fueron modestos. En un principio, solo 6 países se sentaron a la mesa de negociaciones: Alemania, Francia, Italia y los tres países del Benelux. El número de proyectos era igualmente acotado. En la actualidad, el conjunto de leyes y directivas de la Comunidad llena bibliotecas enteras.

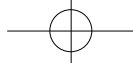
Desde su creación hace más de medio siglo atrás, la Comunidad Europea se ha ido ampliando en todas direcciones: hacia occidente, en la década del setenta, con la incorporación de Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña (1973); hacia el Sur, en la década siguiente, con la incorporación de Grecia (1981), Portugal y España (1986); y hacia el Norte, en la década del noventa, con el ingreso de Finlandia y Suecia, así como de Austria (1995).

A partir del colapso del régimen comunista, la eliminación de la cortina de hierro y la reunificación de Alemania, resurgió la posibilidad de una apertura de Europa hacia el Este. La división artificial del viejo continente quedaba atrás. La incorporación de los nuevos miembros el primero de mayo de 2004 reflejó en el nivel europeo lo que significó para Alemania el 3 de octubre de 1990 con la unificación del país. El modelo europeo de paz, seguridad y bienestar se hacía extensivo a los estados de Europa central y oriental, que de este modo iniciaban su “regreso a Europa”, como lo definiera Vaclav Havel.

Basta dirigir la mirada hacia los Balcanes para comprender que el proceso está lejos de haber concluido. Luego del ingreso de Bulgaria, Rumania y Croacia, previsto para la primera década del siglo XXI, la atención se concentrará en la región occidental de los Balcanes. Los obstáculos siguen siendo importantes y se trata de superar nuevas líneas divisorias y áreas de conflicto. El proceso de reconstrucción y acercamiento en la ex Yugoslavia, luego del conflicto armado que asoló la región, y en la vecina Albania, uno de los países más pobres de Europa, demandará muchos años más. Los habitantes de la región deberán ser pacientes y es muy posible que en el camino hacia Europa sufran más un revés: “El camino correcto es casi siempre también el más difícil”, decía François Mauriac.

No cabe duda en cuanto a la necesidad de contar con la Unión Europea. Se trata de una realidad que, en mi opinión, no admite discusiones ni cuestionamientos. En efecto: si traemos a nuestra memoria el desarrollo de la historia europea, en particular la de los siglos XIX y XX, es evidente que no había opción alguna. La única oportunidad de llegar a una paz duradera y permanente entre los países en Europa era, sin duda, la integración. Y es





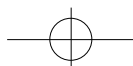
La UE y su integración luego de la quinta ampliación 27

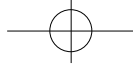
posible que uno de los problemas que actualmente nos aquejen derive precisamente de haber logrado el objetivo planteado. En efecto: parecemos haber alcanzado el verdadero objetivo de la integración europea, que era evitar de manera confiable y duradera el estallido de conflictos en la región.

II.

El punto de partida de las consideraciones sobre la quinta ronda ampliatoria de la UE fue y sigue siendo un mandato histórico y moral: los países del ex bloque socialista superaron por sus propios medios y a través de una revolución pacífica que no registra antecedentes, las cadenas del comunismo, decidiéndose así a favor de la libertad, la democracia y la autodeterminación. Los estados de Europa central y oriental conquistaron su derecho a formar parte de la unidad europea con su esfuerzo. En consecuencia, el punto de partida de la ampliación es un mandato histórico y moral, un aspecto que destacan enfáticamente todos los estadistas occidentales, así como el propio papa Juan Pablo II.

A este mandato histórico y moral de la ampliación se agrega un claro interés político y estratégico. Vaclav Havel fue uno de los primeros en advertir que si Occidente no lograba estabilizar Europa oriental, corríamos el peligro de que el Este desestabilizara Occidente. La incorporación de los países del Este es, entonces, un acto de racionalidad: el modelo europeo de una sociedad libre y pluralista, de la economía social y ecológica de mercado, del estado de derecho y de la democracia, ha pasado a ser el modelo rector en el este de nuestro continente –la seguridad y la estabilidad se hacen extensivas a buena parte de la región–. Pero además de la obligación histórico-moral existe también un interés político y estratégico. La Unión Europea siempre persiguió como objetivo propio una estabilización duradera de la región comprendida entre el Mar Báltico y el Mar Negro. Demasiado grande era el peligro de un vacío de poder tras el colapso del dominio soviético. Ese vacío entrañaba el enorme riesgo de convertirse en un nuevo foco de inestabilidad. Las guerras de los Balcanes fueron una demostración de lo rápido que los conflictos de la región pueden propagarse a otras partes del continente. Se asignó, entonces, máxima prioridad a la tarea de estabilizar la región. En la actualidad, nuestros vecinos en los



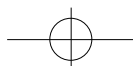


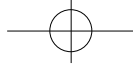
Balcenes occidentales felizmente han superado los momentos de guerra, destrucción, zozobra y destierros. Con ayuda de la UE se ha iniciado un proceso de desarrollo positivo, acompañado de la firma de numerosos acuerdos bilaterales y regionales. Las disculpas públicas por las atrocidades y los errores cometidos contribuyen a crear un marco de referencia que permite esperar un desarrollo más auspicioso. La Unión Europea apoya este proceso y deja abierta la posibilidad de un futuro ingreso. Sin embargo, en las últimas elecciones se multiplicaron las señales de que la falta de respuesta a los problemas económicos favorece a las fuerzas políticas que rechazan el proyecto europeo.

Actualmente viven en los 25 estados miembros de la UE más ciudadanos que sumando los Estados Unidos de América y la Federación Rusa juntos. La ampliación a 20 idiomas oficiales, además de numerosas lenguas regionales y minoritarias, no es el único dato que revela la dimensión cultural de la ampliación. Hoy existe una mayor diversidad cultural en Europa y haremos bien en tomar conciencia de las diferentes influencias para aprovechar esa multiplicidad como fortaleza y no interpretarla como debilidad. La política europea busca establecer la dimensión cultural como claro foco de atención.

Desafortunadamente, a menudo se subestiman las oportunidades económicas que ofrece la ampliación e incluso se las pone en duda. Sin embargo, el ingreso de 80 millones de ciudadanos crea el mercado doméstico más importante del mundo y hace que el peso de la UE en la competencia global aumente considerablemente. Luego de las reformas introducidas, las economías de estos países demuestran que motorizan el crecimiento, algo más que bienvenido en una etapa en la que Alemania, antaño la economía más poderosa de Europa, muestra signos de debilitamiento.

Sin duda, el grado de desarrollo inicial de los nuevos miembros marca una clara diferencia respecto de anteriores rondas de ampliación: el producto bruto interno *per cápita* promedio de los diez nuevos miembros se ubica en apenas el 46 % del nivel promedio de la anterior Comunidad de los 15. En el momento de su adhesión en 1986, el producto de Portugal y España se ubicaba en el 70 %. Sin embargo, las oportunidades económicas que ofrece un mercado doméstico ampliado superan esa falencia. Se trata de la incorporación de 80 millones de nuevos ciudadanos europeos que son también 80 millones de nuevos consumidores con el consiguiente impulso para las inversiones y la creación de nuevos puestos de trabajo. El incremento





La UE y su integración luego de la quinta ampliación 29

en el comercio de bienes y servicios, una mayor competencia, así como más posibilidades de elección y precios más bajos, redundan en beneficio de los consumidores.

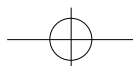
Un dato que a menudo se pasa por alto es que el volumen del comercio con los nuevos miembros de la Unión en los últimos años se ubicó en un mismo nivel que el comercio con los Estados Unidos y que tan solo en Alemania existen 70.000 puestos de trabajo que se ven beneficiados por el superávit comercial con nuestros vecinos polacos. A ello se agregan considerables avances en la protección ambiental y la defensa del consumidor, pero también en la lucha contra el crimen organizado, beneficios todos que difícilmente puedan traducirse en números.

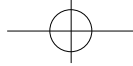
III.

Muchos de los prejuicios que se han mencionado en relación con la ampliación son fácilmente rebatibles cuando se los analiza más de cerca. No es probable, por ejemplo, que haya una migración importante de mano de obra de los países del Este hacia occidente. En los últimos 10 años retornaron más húngaros y polacos a su país que los que emigraron. Allí donde se lo ha considerado necesario, se han fijado plazos de transición y regímenes de excepción a la libre circulación de las personas para garantizar un proceso de ajuste con estabilidad.

También parece exagerada la preocupación por la pérdida de puestos de trabajo a causa del traslado de centros de producción a esos países. En efecto: muchas empresas vienen trasladando desde hace años parte de su producción, por razones de costos, a la República Checa o a Hungría. Pero esta división internacional del trabajo siempre permitió asegurar la competitividad de las empresas y, con ello, la estabilidad de los puestos de trabajo en los estados occidentales de la UE.

La evaluación de los costos que demanda la ampliación también amerita un análisis más detallado: hasta el año 2007, el presupuesto de la Unión Europea aumentará en apenas un 10 %. Dado que las transferencias son menores en comparación con anteriores ampliaciones, cada uno de los miembros de la UE apenas eroga el 0,045 % del producto bruto interno para la ampliación. Los 65 mil millones de euros que reciben los diez nuevos miembros hasta 2006 tienen como principal propósito adaptar el agro,





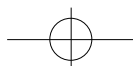
la administración pública, la justicia y la infraestructura a los estándares europeos. Comparados con el plan Marshall después de la Segunda Guerra (2 % del PBI) o con los costos que demandó la reunificación alemana (5 % del PBI), los mayores costos anuales que requiere la ampliación de la UE hacia el Este son modestos.

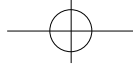
Debido a su menor desarrollo económico y a las necesidades de modernización, los nuevos miembros dependen del esfuerzo de solidaridad que puedan hacer los 15 miembros más antiguos y de mayores recursos de la UE. Para 2006 está prevista una reasignación de los recursos disponibles, con la consecuencia de que para algunos de los principales países receptores como España, Portugal o Grecia deberán resignar determinados beneficios en favor de los nuevos miembros de menores recursos. Actualmente se están negociando las propuestas correspondientes.

Las ventajas macroeconómicas superan ampliamente los costos, sin contar siquiera las ventajas intangibles como son una mejora en la calidad de vida y la seguridad. Basta recordar el inmenso dolor que provocaron los enfrentamientos armados en la región de los Balcanes y los costos que demanda la reconstrucción de la ex Yugoslavia para comprender la contundencia de la argumentación que asigna prioridad a medidas de integración preventivas.

Si Europa quiere alcanzar un crecimiento sustentable, es importante aprovechar adecuadamente sus potencialidades. En la Cumbre de Lisboa de 2000, la Unión Europea se fijó el ambicioso objetivo de convertirse hasta 2010 en el espacio económico del conocimiento más competitivo del mundo. El elevado crecimiento económico y la capacidad de adaptación de los nuevos miembros sin duda acelerarán el proceso de integración y ayudarán a superar las actuales trabas y limitaciones.

El enfoque europeo debe ser superador de fronteras y divisiones. La ampliación hacia el Este es una prueba de sus beneficios. La actual ronda de ampliación, además de ofrecer ventajas económicas y políticas, permite avanzar en la unificación pacífica de los países europeos que, a pesar de haber sufrido largas décadas de separación artificial, comparten valores y objetivos comunes. Condición previa fue la implementación de un amplio programa de reformas económicas y sociales en los países adherentes. El haberse podido instalar democracias estables y economías de mercado de adecuado funcionamiento en los países de Europa central y oriental se debe, ante todo, a los éxitos alcanzados por quienes se vieron alentados en sus esfuerzos por la perspectiva de unirse a la UE.





La UE y su integración luego de la quinta ampliación 31

Ahora, estos países que ocupan la región que se extiende desde el Mar Báltico hasta Chipre, en el Mar Mediterráneo, son miembros plenos de la UE y colaboran con los restantes miembros en la arquitectura de la política comunitaria.

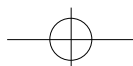
IV.

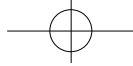
Con cualquier ampliación se plantea siempre el tema de las limitaciones en cuanto a la integración. Dicho en otras palabras: ¿hasta dónde podrá ampliarse la Unión Europea sin perder capacidad de gestión? Es este planteo el que desde hace décadas alienta la controversia en torno a una asociación de Turquía.

Con el Acuerdo de Asociación de 1963, Europa reconoció por primera vez la posibilidad de que Turquía podría llegar a formar parte de la Unión Europea. Después del pedido formal de incorporación formulado en 1969, la Unión soslayó hasta finales de los años noventa cualquier respuesta clara. Sólo en 1999 volvió a reafirmar la perspectiva de un posible ingreso, condicionando la adhesión al cumplimiento de ciertas condiciones concretas. Se estableció que las negociaciones sólo se iniciarían una vez que Turquía cumpliera con los criterios elaborados en la Conferencia de Copenhague en 1993. Hacia comienzos de octubre de 2004, la Comisión Europea recomendó a los jefes de Estado y de Gobierno resolver este año la posibilidad de iniciar negociaciones concretas con Turquía.

No obstante, la Comisión de la UE formula esta recomendación advirtiendo que existen considerables dudas sobre la efectiva madurez de Turquía para ingresar a la Unión Europea. En ese sentido, señala no estar en condiciones de fijar fecha cierta para el ingreso. Ha expresado que las negociaciones sobre el ingreso deben ser abiertas en cuanto a su resultado y poder ser congeladas cuando el proceso de reformas se vea trabado.

Quienes promueven el ingreso de Turquía a la UE esgrimen como argumentos a favor los efectos positivos para Turquía, el mundo islámico y la seguridad de Europa. En particular los EE.UU. fueron siempre vehementes defensores de incorporar a Turquía, miembro de la OTAN, a la Unión Europea. Los intereses del gobierno en Washington son evidentes –Turquía podría ser la clave para la solución de los conflictos en Oriente Próximo y





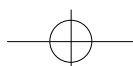
Medio—. Los adversarios de un ingreso de Turquía tampoco ponen en duda la importancia geoestratégica de la cooperación, sino que resaltan la conveniencia de un acuerdo de asociación privilegiada.

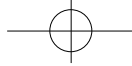
Desde el punto de vista geográfico, Turquía no forma parte de Europa ya que, salvo una pequeña franja de territorio en el continente europeo, la mayoría de los turcos vive en Asia Menor. El Bósforo marca desde siempre el límite entre Europa y Asia. Tampoco su historia, cultura y mentalidad identifican a Turquía como país europeo, algo que se olvida fácilmente en vista de los actuales intereses en materia de seguridad. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington le dieron nuevos argumentos a esta posición.

También debe tenerse en cuenta que si la Unión Europea acepta en su seno un país no europeo, tendrá luego dificultades para rechazar las solicitudes de incorporación de estados mediterráneos de África del Norte o de la propia Rusia.

Turquía exhibe ciertos progresos en la implementación de los proyectos de reforma política y económica. Pero muchas de las reformas legislativas sólo revisten carácter formal y su implementación no cuenta con un adecuado respaldo. También existen dudas en cuanto a su irreversibilidad. Continúan cometándose, además, numerosas violaciones a los derechos humanos como torturas graves, cometidas incluso con participación de organismos estatales. Tampoco se registran avances en la protección de minorías, ya que se le sigue negando a la población curda derechos cívicos elementales. Turquía también está muy lejos de ser una economía de mercado libre al estilo occidental. Tampoco parece existir una adecuada discusión interna en Turquía sobre un ingreso a la UE. El desarrollo del país es ante todo una tarea que corresponde a la órbita nacional. El gobierno en Ankara, sin embargo, utiliza las negociaciones sobre un posible ingreso para imponer su línea política, lo que equivale a un intento de dirimir problemas internos a nivel europeo.

La evaluación de un posible ingreso, sin embargo, depende de consideraciones de orden fundamental. Turquía seguirá siendo mucho tiempo más un país con un nivel económico modesto y una gran brecha entre ricos y pobres. Sin embargo, en el desarrollo demográfico Turquía pronto superará a Alemania. Dado que el peso político se orienta en función del número de habitantes, al ser un miembro pleno de la UE, Turquía tendría el mismo peso que Alemania, Francia o Gran Bretaña. Por primera vez en la historia





La UE y su integración luego de la quinta ampliación 33

de la unidad europea, el país más pobre de Europa tendría un papel de tal gravitación.

Además, es evidente que el ingreso de Turquía significa también que la Unión Europea debe renunciar a su objetivo de una cohesión cada vez más estrecha. Es difícil imaginar que pueda transmitirse un sentimiento de pertenencia a los ciudadanos en una comunidad tan desigual. Una mera zona de libre comercio sería un gran retroceso y no se condice con los pasos de integración dados hasta ahora.

En el aspecto financiero, el ingreso de Turquía haría imposibles los actuales instrumentos de solidaridad entre los estados miembros, el mercado agrario común o los subsidios destinados a mejorar la infraestructura. Tampoco podría mantenerse el esquema de promoción de las regiones más desfavorecidas.

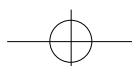
Por lo demás, existen temores serios en cuanto a una importante corriente inmigratoria y sus consecuencias para la cohesión social en los restantes miembros.

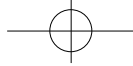
Un análisis realista permite concluir que un ingreso no beneficiaría ni a Turquía ni a la actual Comunidad. Mucho habla en favor del modelo de una asociación privilegiada. En ese caso, Turquía podría ser una democracia moderna, socio especial de la Unión Europea sin necesidad de convertirse en socio pleno. Una Unión Europea con adecuada capacidad de funcionamiento puede ayudar al país mucho mejor que lo que podría hacerlo una Comunidad Europea en proceso de involución por verse superada en sus posibilidades.

Si se considera que el ingreso de Turquía responde a un mecanismo automático, se favorecerá en primer lugar a todos aquellos que quieren menos Europa y menos integración.

V.

Sin duda pasarán años hasta que se pueda dar una respuesta definitiva a un posible ingreso de Turquía a la UE. En la actualidad, el tema que encabeza la agenda europea es la reforma de sus instituciones. En sus orígenes, la arquitectura de la Comunidad fue concebida para unos pocos miembros. Muchos de los mecanismos que funcionaban en un círculo reducido de miembros plantean problemas en una Comunidad considerablemente más





grande. A más tardar desde la Conferencia y el Tratado de Niza, la necesidad de introducir reformas se hizo insoslayable.

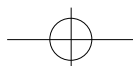
En un primer intento, hecho en diciembre de 2003, los egoísmos nacionales y la falta de voluntad política hicieron fracasar el proyecto constitucional. Finalmente, el consenso fue alcanzado durante la presidencia irlandesa del Consejo, medio año más tarde.

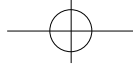
En ese momento, Europa se encontraba en un punto crucial para su futuro desarrollo y debía tomar importantes decisiones sobre el rumbo a seguir. Toda persona o país que se encuentra ante una encrucijada tiene que tomar una decisión en favor o en contra de una determinada dirección. Sabemos, por las decisiones que tomamos en nuestra vida personal, que algunas son irreversibles y muchas veces sabemos que esto es así a la hora de tomar la decisión. Las encrucijadas que enfrentamos en el proceso de integración europea tienen, en cambio, la incómoda particularidad de que muchas veces no las registramos como tales. En el momento de tomar la decisión, no sabemos a ciencia cierta hacia dónde nos conducirá.

Si nos detenemos un minuto más en esta metáfora podríamos decir que, puestos ante una encrucijada, los europeos mostramos conductas muy diversas. En ciertas ocasiones no detenemos la marcha, a pesar de que vemos que el semáforo está en rojo. En otras oportunidades, algunos se detienen a pesar de tener luz verde. Sin embargo, es justo admitir que la mayoría de los semáforos no emiten señales luminosas y que tampoco hay carteles indicadores –no se sabe hacia dónde conduce el camino y por eso muchas veces parece reinar el caos–. El proceso de integración europea no es una excepción a la regla.

Por otra parte, los ciudadanos de Europa también se dividen en dos grupos casi iguales y de características muy marcadas. Unos sienten que necesitamos más Europa en muchos ámbitos de la política: son mayormente aquellas personas que creen que Europa es la respuesta a las terribles experiencias de las dos guerras mundiales ocurridas en la primera mitad del siglo XX. Estos sectores de la población están firmemente convencidos de que debemos hacer todo lo posible para que las futuras generaciones nunca más enfrenten las terribles experiencias que vivieron sus padres y abuelos.

Aproximadamente la otra mitad sostiene que ya tenemos suficiente Europa y que no necesitamos más, sino menos Europa. Se sienten acosados por Europa. Para ellos, Europa es un corsé molesto que inhibe nuestra actitud nacional, nuestra vocación regional y nuestra identidad local.





La UE y su integración luego de la quinta ampliación 35

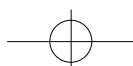
Ambos estados de ánimo chocan entre sí. La opinión pública –¿quién o qué es eso en verdad?– refuerza esta aparente antinomia. La tarea de los políticos es percibir cada matiz sentimental y cada estado de ánimo para poder procesarlos y ordenarlos. Debemos separarlos donde sea necesario y unirlos donde sea posible. Se trata de tender el puente entre las oportunidades y los desafíos, por un lado, y los miedos y los riesgos, por el otro.

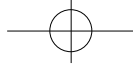
De todos modos, sería una gran confusión creer que todos los europeos pueden encasillarse en una de estas dos categorías. No debemos olvidar que Europa no se agota en la instancia puramente racional, aunque la integración europea es también mucho más que una exaltación romántica.

VI.

En 1993, los jefes de Estado y de Gobierno fijaron los requisitos para la ampliación de la Unión Europea. Los candidatos a ingresar a la Unión deben cumplir con tres abultados catálogos de criterios: criterios políticos, criterios económicos y acervo jurídico de la comunidad (*acquis communautaire*), que abarca más de 80.000 páginas de textos legales.

Al amplio catálogo de requisitos que deben cumplir los candidatos se agrega un aspecto fundamental que deben tener en cuenta los miembros antiguos de la Unión, y que es la capacidad receptiva de la Comunidad existente. Sus instituciones no deben resignar su capacidad de acción por imperio de una ampliación. Desde la creación misma de la Comunidad se discutió siempre acerca de sus posibles reformas. Luego de los esfuerzos poco fructíferos consagrados en los Tratados de Amsterdam (1997) y Niza (2000), los jefes de Estado y de Gobierno crearon en la cumbre de la UE en Laeken, Bélgica, las condiciones para una nueva ronda de reformas que marcaría un punto de inflexión en la historia de Europa. Hasta entonces, toda revisión de los tratados constituyentes requería el consenso general de los estados. En ese contexto se denunció a menudo la existencia de una diplomacia de puertas cerradas en la trastienda de las negociaciones que, por otra parte, suelen desarrollarse bajo una gran presión de tiempo. Esta forma de repartir el poder político entre los estados miembros, a menudo a puertas cerradas, no contribuyó a aumentar el prestigio de Europa y sus instituciones en la opinión pública.





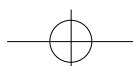
Consiguientemente, la nueva Unión Europea debía ser más democrática y más eficiente. Con ese mandato, la Convención Constituyente inició su ambiciosa labor en febrero de 2002. Al cabo de apenas 15 meses de negociación, el presidente de la Convención, Valery Giscard d'Estaing, presentó el borrador del texto constitucional, dividido en 4 grandes partes, que sustituiría los actuales instrumentos. Luego de un primer intento poco exitoso en diciembre de 2003, los 25 jefes de Estado y de Gobierno acordaron recientemente un texto común. A pesar de haber introducido algunos cambios, respetaron la esencia del borrador elaborado por la Convención.

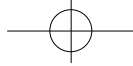
El futuro dirá si el Tratado de la Constitución Europea responde a su idea original y si podrá alcanzar el objetivo formulado en el preámbulo de "acercar la idea europea y los órganos de la Unión a los ciudadanos". El texto aprobado es un paso histórico, pero el compromiso alcanzado en las negociaciones implica un retroceso respecto de las propuestas de la Convención. De cualquier manera, el resultado final corrige los mayores errores del Acuerdo de Niza y es mucho más auspicioso que un eventual acuerdo alcanzado en el marco de una nueva Conferencia de Jefes de Gobierno y de Estado.

La Constitución se basa tanto en la voluntad de los estados como de los ciudadanos y tiene, por lo tanto, una doble legitimidad. Al mismo tiempo, constituye por primera vez un documento básico comprensible, que acerca Europa a los ciudadanos.

En particular se destacan tres aspectos centrales. El cargo electivo de Presidente del Consejo y el nuevo cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de Europa permiten agrupar diversas funciones. En adelante, la opinión pública podrá identificar la política europea en la persona de estos dos funcionarios. Otro logro es el mayor poder del Parlamento Europeo, que en lo sucesivo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. En adelante, la Unión tendrá un sistema parlamentario bicameral, con lo que se acerca al modelo básico de muchos sistemas constitucionales nacionales. Finalmente, la Constitución está concebida de modo tal que permite una evolución más dinámica y flexible.

Ya entrando en un plano más detallado, la Constitución deberá probar que está en condiciones de cumplir con las metas proclamadas de más transparencia, democracia y eficiencia y capacidad de desarrollo.





A. Transparencia

Un objetivo fundamental de las reformas era lograr mayor transparencia y acercar la idea europea a los ciudadanos. En este aspecto, el Tratado de la Constitución Europea presenta ventajas sustanciales, ya que reúne en un solo documento los actuales tratados constituyentes de la Unión. Al mismo tiempo, la Unión Europea obtiene personería jurídica.

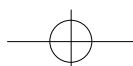
El agrupamiento en tres categorías de competencias resulta más transparente y sencillo de comprender. En lo sucesivo, habrá ámbitos de competencia exclusiva de la Unión y ámbitos de competencia compartida con los estados miembros. La Constitución establece también ámbitos en los que la Unión podrá llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación o complemento.

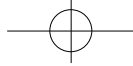
En particular, la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión en la Parte II de la Constitución es un progreso importante para los ciudadanos. Por primera vez, estos derechos fundamentales europeos son judiciales y dejan de ser de naturaleza meramente declarativa como hasta ahora.

Sin embargo, ni la Convención ni la Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno lograron formular un documento constitucional claro y, sobre todo, que haga llevadera su lectura. Las disposiciones esenciales en la Parte I de la Constitución no son aptas para transmitir a los ciudadanos una idea clara del sistema político de la Unión Europea. Tanto los derechos como los deberes, esto es también los objetivos y las limitaciones de la Unión Europea, se comprenden acabadamente solo una vez leídos los 460 artículos de la Constitución y los protocolos y declaraciones que constituyen sus anexos.

B. Democracia

Si bien la Constitución no elimina por completo el actual déficit democrático de la Unión, sí lo reduce considerablemente. El Parlamento Europeo sigue siendo el único órgano legitimado directamente por los ciudadanos de Europa. Consecuentemente, se ha incrementado de manera importante el poder del órgano que representa a los pueblos europeos. En adelante, decidirá junto con el Consejo de Ministros en el doble de áreas que hasta ahora. Su derecho a participar de las decisiones, en la medida en que el Consejo de Ministros vota por mayoría, contribuye a superar vacíos en la cadena de legitimación democrática. Esto es tanto más importante teniendo en cuenta que el Parlamento recibe plenas facultades





presupuestarias en materia de gasto. Además, se establece un máximo de 750 diputados y se orienta la distribución de las bancas nacionales más que hasta ahora en función de la población de los estados miembros.

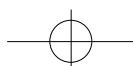
La inclusión moderada de los ciudadanos en el proceso de formación de las leyes documenta otro avance democrático: un grupo de al menos un millón de ciudadanos que sean nacionales de un número significativo de estados miembros podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión a que presente una propuesta adecuada para proyectos de ley europeos en el marco de la iniciativa popular.

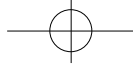
Además, un sistema de alerta temprana (*early warning system*) les dará a los parlamentos nacionales la oportunidad de vetar propuestas de ley de la UE tendientes a recortar sus funciones originales. El principio de subsidiariedad, según el cual las decisiones deben adoptarse en el nivel más próximo al ciudadano, obtiene así un poderoso instrumento. Se trata de que las competencias sólo se efectúen a nivel europeo cuando los estados nacionales o incluso las regiones no están adecuadamente capacitados para hacerlo.

La creciente politización de los cargos institucionales también fortalece la democracia. En adelante, el presidente de la Comisión de la UE será elegido teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas. Con vistas a la decreciente participación en las elecciones europeas, sin embargo, hubiera sido preferible un presidente de la Comisión elegido por el Parlamento. Si las alianzas partidarias europeas se presentan con candidatos propios para el cargo de presidente de la Comisión, esto fortalecería tanto la personalización como también la politización de la política europea. Además, permitiría a los ciudadanos sumar al derecho de voto un derecho de control adicional. En lo referido al nombramiento de los funcionarios, el texto constitucional no hace, en verdad, justicia al reclamo de conceder a los parlamentarios europeos un derecho de veto diferenciado. Al igual que hasta ahora, el Parlamento en Estrasburgo sólo podrá aprobar o desaprobar el cuerpo de comisarios en su conjunto y no podrá votar sobre cada candidato en forma individual ni sobre la distribución de las carteras.

C. Capacidad de acción de la conducción política

A partir del primero de noviembre de 2009, se aplicará en el Consejo de Ministros el principio de la doble mayoría. En este caso, una mayoría cualificada se define como un mínimo de 15 estados miembros y un 65 % de



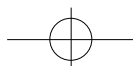


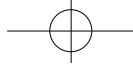
La UE y su integración luego de la quinta ampliación 39

la población en la Unión. Una minoría de bloqueo estará compuesta de al menos cuatro estados miembros, de modo que los tres estados más populosos de la Unión (Alemania, Francia y Gran Bretaña) por sí solos no podrán desarticular una resolución legislativa. Un importante avance constituye la ampliación del principio de mayoría en el Consejo de Ministros: la resolución por unanimidad se convierte en excepción y echa un cerrojo a manejos poco conducentes como puede ser relacionar subsidios agrarios con disposiciones impositivas. En lo sucesivo, en todas las negociaciones legislativas, el Consejo de Ministros sesiona en forma pública, lo que representa un enorme progreso tanto en operatividad como en transparencia.

El presidente del Consejo Europeo, electo por un período de dos años y medio, fortalece la imagen de la UE hacia afuera y ante los ciudadanos. El nuevo cargo genera una mayor continuidad y visibilidad que la actual rotación de la Presidencia cada seis meses. Al crearse el cargo de ministro de Asuntos Exteriores de la UE, se logra también un perfil más nítido en política exterior. Este “señor Política Exterior” en el que confluyen los actuales cargos de comisario para Asuntos Exteriores y alto comisionado del Consejo para la Política Común de Seguridad y Relaciones Exteriores, cuenta con un servicio exterior europeo dotado de funcionarios de la Comisión, del Consejo y diplomáticos de los estados miembros. Con eso estaría respondida también la pregunta del ex ministro de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos, Henry Kissinger, que en su momento preguntara medio en broma y medio en serio: “¿A quién llamo si quiero hablar con Europa?”. Sin embargo, según cual sea la personalidad o el origen político de los funcionarios de primer nivel de la Unión Europea, puede desatarse una lucha de competencias entre los tres cargos más importantes, que son el presidente del Consejo de la UE, el ministro de Asuntos Exteriores de la UE y el presidente de la Comisión de la UE.

Además, la Unión Europea agiliza su capacidad de acción al reducirse el número de comisarios a dos tercios del número de los estados miembros. Hasta ahora, todo estado miembro enviaba al menos un miembro a la Comisión, lo que derivó en un gran número de carteras y superposiciones de competencias. La futura competencia del presidente de la Comisión de definir las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones fortalece su posición y, por ende, también el peso de la Comisión como guardiana de los tratados. Este fortalecimiento es coincidente con la idea básica del ex presidente de la Comisión, Walter





Hallstein, para el que la Comisión debía ser “motor, guardián y agente honrado” simultáneamente.

A pesar de una considerable ampliación de los ámbitos en los que el Consejo de Ministros se pronunciará por mayoría cualificada, en algunas áreas importantes sigue vigente el principio de unanimidad: por ejemplo, en el caso de la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos, en cuestiones que hacen a la seguridad social, política inmigratoria o amplios ámbitos de la política exterior y de seguridad común de la Unión.

D. Capacidad evolutiva

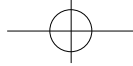
Con vistas a la futura integración, se plantea un conflicto de objetivos irresoluble. Por un lado, la Unión Europea debe definir un consenso básico; por el otro, la Comunidad debe seguir siendo capaz de adaptarse a un entorno en permanente cambio introduciendo las innovaciones correspondientes.

Una señal positiva es que se simplifica el mecanismo mediante el cual se introduce la decisión por mayoría, en aquellos casos en los que hasta ahora rige el principio de unanimidad como ser en el área impositiva o en política exterior. Además, los estados con mayor voluntad de integración obtienen más margen de acción en el marco de las “cooperaciones reforzadas”, lo que seguramente determinará una mayor dinámica de integración.

También la política común de seguridad y defensa obtiene nuevos impulsos, ya que la Constitución posibilita una cooperación más estrecha en el campo militar, además de comprometer a los estados miembros a brindar ayuda en caso de que uno de los miembros sufra algún ataque armado.

Una falencia es, ciertamente, la ausencia normativa para el caso de que se tropiece con dificultades en el proceso de ratificación del instrumento constitucional. Dado que la Constitución y toda posterior modificación debe ser ratificada por la totalidad de los estados miembros para entrar en vigor, falta una disposición que regule el caso de no ratificación por parte de algún estado miembro en forma individual. Futuros intentos de reforma podrían fracasar con que solo un estado miembro decida no ratificar la reforma, es decir que, en el caso extremo, unos pocos miles de ciudadanos podrían desarticular la voluntad de varios millones de ciudadanos.

Con la Constitución tal cual la aprobaron los jefes de Estado y de Gobierno el 18 de junio de 2004, la Unión Europea adquiere un nuevo rostro.



La UE y su integración luego de la quinta ampliación 41

La casa Europa no solo albergará a 10 miembros nuevos. También recibió un techo más sólido y un fundamento más resistente.

VII.

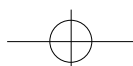
La fecha fijada para la entrada en vigor del Tratado de la Constitución Europea es el primero de noviembre de 2006, para lo cual debe efectuarse previamente el depósito de todos los instrumentos de ratificación. Es decir que, por ahora, la Constitución Europea, que en virtud de las observaciones formuladas por Gran Bretaña en verdad se llama “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, no ha sorteado todas las vallas y obstáculos. Algunos países miembros proyectan someter la Constitución a una consulta popular antes de proceder a la ratificación del instrumento.

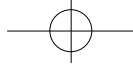
Mientras que la participación popular en Dinamarca como en Irlanda es obligatoria, las constituciones francesa y sueca sólo prevén encuestas populares de carácter consultivo, es decir, no vinculante. El voto de los ciudadanos solo sirve de orientación para el voto de los parlamentos nacionales, que es el vinculante.

Ni la ley fundamental alemana ni las constituciones de los Países Bajos, Bélgica o la República Checa prevén un plebiscito. Tampoco en Gran Bretaña existe hasta la fecha una base jurídica para llamar a *referéndum*. En ese sentido, el anuncio del premier Tony Blair en abril de 2004 de realizar un plebiscito sobre el Tratado de la Constitución Europea disparó un debate sobre el futuro de Europa. El tema de la participación ciudadana se discute en términos controvertidos y refleja diferentes tradiciones y visiones de Europa.

Teniendo en cuenta estas tradiciones muy dispares, parece poco probable la introducción del *referéndum* como mecanismo de participación ciudadana a nivel europeo.

La problemática adquiere contornos concretos ante *referéndum* vinculantes como los que prevé la legislación en Dinamarca: supongamos que el 60 % de los daneses vota en contra, pero el 60 % de todos los ciudadanos de la Unión se manifiesta a favor de la Constitución (el “no” danés no se vería compensado por un “sí” a escala europea). ¿Qué habríamos ganado, entonces, con que la mayoría de los ciudadanos de la Unión Europea supere en número el voto de la mayoría de los daneses? Ningún parlamento ni





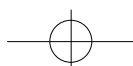
ningún gobierno podrían obligar a la mayoría “derrotada” de un Estado a acatar la decisión europea.

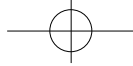
Hay, entonces, señales importantes que indicarían que los estados miembros manejarán de diversa manera la cuestión de la participación ciudadana. Los defensores de la integración de todos los estados aducen que un procedimiento de este tipo incrementaría la legitimidad de la Unión Europea y se remiten preferentemente a la Declaración de Laeken, que otorgó a la Convención el mandato para elaborar una Constitución. En dicha cumbre, los jefes de Estado y de Gobierno destacaron expresamente la aspiración de concretar una mayor proximidad con el ciudadano y más democracia. No obstante, hay también sectores más bien escépticos respecto de Europa, que se apropian de este instrumento de la participación directa de los ciudadanos e interpretan un voto contra la Constitución como un rechazo a una mayor integración.

Quienes se manifiestan en contra de las consultas populares aducen que en la Convención encargada de redactar el texto constitucional, los ciudadanos de Europa estuvieron adecuadamente representados por legisladores de los parlamentos nacionales y del propio Parlamento Europeo. Este criterio se ajusta a la idea de la democracia representativa. La opinión se funda en dudas justificadas acerca de una equilibrada información de la población, ya que en última instancia las perspectivas de éxito dependen de la opinión pública. Experiencias con vastas campañas de información como la que llevara a cabo Francia luego del Tratado de Maastricht ponen en duda la influencia de la política sobre esta opinión pública.

Es evidente que se trata de un tema candente. Las actuales experiencias con consultas populares sobre asuntos que atañen a la Unión Europea revelan las dificultades. El no de los daneses al Tratado de Maastricht, la escasa mayoría obtenida en Francia en igual asunto y el no de los irlandeses al Tratado de Niza son apenas tres ejemplos destacados. ¿Qué pasaría entonces si diferentes estados no aprueban el Tratado?

En última instancia, toda votación sobre una eventual reforma de la Unión encierra el peligro de caer en una suerte de ajuste de cuentas general con “Bruselas” o de iniciar una discusión sobre la política nacional respecto de la UE. Las razones que pueden generar una actitud antieuropea son múltiples, van desde el tradicional euroescepticismo hasta el miedo ante una posible Europa unitaria. En estos momentos, por ejemplo en Londres y en Varsovia, se considera poco probable obtener un voto popular que avale la Constitución.





La UE y su integración luego de la quinta ampliación 43

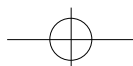
En suma, estos procedimientos podrían determinar una situación en la que gran cantidad de países ratifiquen el Tratado de la Constitución Europea y unos pocos estados lo rechacen mediante el voto popular. Este escenario no tendría antecedentes en la historia de la integración europea. Podría terminar en una división entre una “nueva UE” cuyo funcionamiento se regule por el Tratado de la Constitución Europea y una Comunidad residual con un nivel de integración como el que prevé el Tratado de Niza.

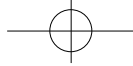
Por otro lado, impera una suerte de pragmatismo del éxito. Los pueblos de Europa van a articularse en diferentes formas políticas. Las opiniones públicas, que por ahora siguen concentrándose a nivel nacional, interactúan más cuando se trata de temas europeos. Lentamente, se va creando un estadio previo a una opinión política europea. El debate en torno a la consulta popular en Gran Bretaña y en Francia ha desencadenado también en Alemania una discusión pública sobre este tema. Por otro lado, las discusiones en torno al Tratado de la Constitución Europea y sus ratificaciones lamentablemente han desplazado otros temas candentes de la agenda europea.

Se van multiplicando las voces que ante los reparos que generan las consultas populares nacionales abogan por realizar un *referéndum* europeo. Parece razonable argumentar que cualquier plebiscito para decidir sobre las bases constitucionales de Europa deberá hacerse entre los ciudadanos de Europa y no entre la población de cada uno de los 25 estados miembros.

Las diferentes tradiciones no constituyen el único factor que reduce las probabilidades de introducir un *referéndum* a nivel europeo. En efecto: la condición básica para un *referéndum* a nivel europeo sería contar antes con un pueblo europeo. Aun cuando Europa tenga mucho en común, falta recorrer un largo camino hasta cohesionar un pueblo europeo. En una Europa de los 25 es de esperar que esta evolución sea aún más lenta.

Hasta la fecha, los diputados del Parlamento Europeo también se eligen según los diferentes regímenes electorales vigentes en cada uno de los países. Las alianzas partidarias europeas como el Partido Popular Europeo (PPE), de extracción demócrata cristiana, también son alianzas de partidos nacionales a nivel europeo.





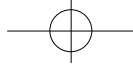
VIII.

Frecuentemente se olvida que las instituciones de la UE, esto es la Comisión, el Parlamento y el Consejo, muestran una creciente tendencia a adueñarse de los temas del viejo estado benefactor. El Informe de la Comisión "Legislar mejor 2003" destaca que el número de proyectos de ley retrocedió de 787 en 1990 a 371 en el año 2003, pero lo cierto es que la actividad legislativa supera ampliamente la cantidad de normas que se sancionan hasta en estados miembros de fuerte tendencia reguladora. En Alemania, por ejemplo, en los cuatro años del 14° período legislativo (1998-2002), ingresaron al *Bundestagen* total 1013 proyectos de ley, de los cuales se promulgaron 549.

Protección ambiental, defensa del consumidor, intervenciones en los mercados publicitarios para fortalecer el nivel de salud general, requisitos de seguridad en aeropuertos o en los túneles de las autopistas, protección para el peatón en el tránsito vial o defensa del consumidor ante prácticas comerciales desleales son apenas unos pocos ejemplos de un motor legislativo europeo que está funcionando a toda marcha. No solo la cantidad de normas promulgadas es apreciable. En materia de mercado interno y política agraria, la Unión se atribuye la facultad de sancionar normas legales para una vida más saludable, segura y sin discriminación: en suma, una vida mejor y más bella.

Sin embargo, resulta poco prudente que la Unión Europea caiga en la tentación de ser el ángel guardián y benefactor de sus ciudadanos. Correría el peligro de incurrir en los mismos errores que cometieron en su momento los estados miembros, creyendo poder regularlo todo mejor desde el nivel superior. En efecto, cuando la Comisión promete una política generadora de fuentes de trabajo, despierta expectativas falsas que luego no podrá cumplir. El principio de la subsidiariedad no debe servir de pretexto para ampliar en forma desmedida el campo de acción de la Unión. Existe el peligro cierto de que el nivel europeo considere esas competencias derechos adquiridos y se niegue a devolverlas a los estados miembros. Europa arriesga su integración cuando interviene en ámbitos propios de los estados miembros o de las regiones sin que exista un hecho transfronterizo que justifique su intervención.

Europa enfrenta un escenario de creciente competencia internacional, cuya solución no puede ser aislar a sus consumidores ni tampoco sancionar



La UE y su integración luego de la quinta ampliación 45

un creciente número de normas. La UE debe conceder libertad de acción a sus ciudadanos y estados miembros, en lugar de poner en marcha una espiral de regulación y uniformidad. En la política, el capital es siempre la voluntad de hacer de la población, y no los reclamos al Estado. Por otra parte, la Unión Europea no debe olvidar que la base de su existencia son estados miembros saludables política, económica y socialmente.

IX.

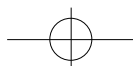
Más allá de la ratificación del Tratado de la Constitución Europea, lo que está en juego es la identidad política de Europa.

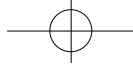
Habrá que esperar hasta ver cómo se van desarrollando los acontecimientos a lo largo de los próximos meses y años. Sin duda, en algún momento futuro habrá que preguntarse hacia dónde marcha la Unión Europea, hacia dónde nos lleva el camino emprendido el 23 de julio de 1952 con la firma del Tratado sobre la creación de la Comunidad para el Carbón y el Acero.

Los diferentes pasos en dirección hacia una mayor integración siempre debieron enfrentar intereses divergentes y luchas distributivas. Hubo momentos en los que el ritmo habitual de la Comunidad era avanzar tres pasos para luego retroceder dos. Sin embargo, por fin se avanzó en forma constante y difícilmente los constituyentes de la Comunidad de hace más de 50 años atrás se hubieran atrevido a predecir el alcance actual de la integración.

Diferentes factores influirán sobre el futuro desarrollo de la Unión: por un lado, es importante preservar la capacidad de gestión de la Unión, el grado de eficacia que pueda demostrar el sistema político y sus instituciones y la aceptación que pueda concitar entre los ciudadanos. Otro aspecto fundamental será la futura ampliación de la UE, así como las relaciones con los vecinos directos al este y al sur de la Comunidad. Finalmente, se trata también del grado de influencia que la UE puede tener sobre la política internacional.

El escenario más pesimista, y por fortuna el menos probable, asume un alejamiento de la idea europea en vista de intereses nacionales irreconciliables que harían fracasar cualquier esfuerzo reformador. En ese modelo, las competencias se irían trasladando nuevamente en forma progresiva al nivel nacional y como consecuencia de ello Europa perdería competitividad frente a Asia y América del Norte. Las instituciones serían



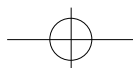


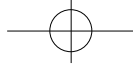
muy débiles y no podrían darle a la UE el debido peso e influencia en el campo internacional, ni impedir el avance de un sigiloso proceso de disolución. En ciencias políticas, este modelo se ha denominado el “modelo del hundimiento del Titanic”. Habla en contra de esta eventualidad la experiencia recogida en el pasado, cuando toda ampliación de la Unión trajo aparejada siempre una mayor integración. También hablan en contra de ese escenario apocalíptico el razonable funcionamiento del mercado interno y de la unión monetaria con una moneda fuerte y estable.

El modelo de un núcleo de países de vanguardia también constituiría un retroceso respecto de lo ya alcanzado. De seguir este modelo, la UE se apartaría del objetivo de constituirse en una unión política, para contentarse con ser una zona de libre comercio funcional. En ámbitos políticos concretos, diferentes grupos de estados buscarían alianzas individuales y el método comunitario quedaría limitado a los ámbitos de reconocida eficacia, en tanto que en aquellas áreas que no conciten consenso pasarían nuevamente a la órbita nacional. Los lineamientos clásicos se decidirían en el círculo pequeño de los estados centrales fuertes y una política exterior común se limitaría a medidas correspondientes a la órbita civil. En definitiva, la cooperación se organizaría más bien en forma interestatal y la Comisión o el Parlamento deberían cumplir funciones administrativas.

Un camino intermedio entre estos dos modelos sería una Comunidad sin cambios fundamentales. Según el actual método comunitario, se mantendría el objetivo de una Unión cada vez más estrecha de los pueblos de Europa, pero todo lo que se haría serían pequeñas reformas a un ritmo de integración lento. En el epicentro seguiría estando la búsqueda de un denominador común. La Comisión seguiría siendo la guardiana neutral de los tratados y el Parlamento no tendría facultades plenas de decisión frente a los representantes de los estados miembros en el Consejo. De esta manera, se detendría el proceso de ampliación y hacia afuera faltarían las atribuciones necesarias para participar de las decisiones sobre los desarrollos globales.

Un claro avance, en cambio, plantea el modelo del espacio de gravitación. A diferencia del actual método comunitario o de la recaída en un modelo de un núcleo de países de vanguardia, se impulsaría una fuerte mayoría dispuesta a avanzar en dirección a una unión política. El éxito de los estados pioneros despertaría la aprobación de la minoría dubitativa. La fuerza de gravitación partiría de una Comisión fortalecida y de un Parla-





La UE y su integración luego de la quinta ampliación 47

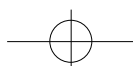
mento Europeo con amplios poderes legislativos. La cooperación en materia de relaciones exteriores llevaría a crear una Unión de Seguridad y Defensa. Gradualmente, la UE se convertiría así en un actor internacional de gran peso.

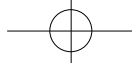
Finalmente, y proyectando ya un futuro más lejano, la Unión Europea podría convertirse en la superpotencia decisiva. A ello le antecedería un período de gestación de un estado europeo en el que todos los ámbitos de la política pasarían a la órbita comunitaria y se cristalizaría una clara división de poderes con instituciones fuertes. Los ciudadanos tendrían un fuerte sentido de pertenencia y conformarían una sociedad europea. El enfoque nacional cedería ante una conciencia europea y un fuerte enraizamiento regional. La UE compartiría a nivel internacional, junto con los Estados Unidos, el rol de potencia de orden. La UE tendría una banca propia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con el consiguiente derecho a veto.

Estos escenarios fueron discutidos y ampliados por los politólogos en más de una ocasión. Obviamente, se trata de patrones muy genéricos que describen a grandes rasgos hacia dónde podría conducir el camino de la integración europea. Dificilmente hoy pueda predecirse lo que finalmente va a ser realidad, algo que dependerá de todos nosotros. Cuantos más europeos tomen conciencia de los éxitos y de las ventajas de los logros obtenidos hasta el presente, tanto más estrechamente van a unirse los pueblos de Europa. En ese caso, nadie deberá preocuparse seriamente por el futuro desarrollo y una involución sería muy poco probable. Sin embargo, nadie está en condiciones de aventurar los tiempos. Sin duda, el bienestar y la seguridad son la mejor garantía para un desarrollo positivo de Europa.

X.

Es importante que el proceso de reforma de la Unión Europea no siga deteriorándose hasta devenir en una mera lucha por definir las competencias entre los estados miembros y la Unión. Por el contrario, debe quedar claro que los estados nacionales son la base de la Unión Europea. Tenemos que ser conscientes de que en un mundo globalizado, los estados nacionales por sí solos no están en condiciones de asegurar paz, ni bienestar o crecimiento, como tampoco la seguridad interna y externa. En muchos





aspectos, la soberanía solo puede ser ejercida en grandes espacios. No se trata, entonces, de ceder soberanía, sino de restablecer la capacidad de acción en ciertos ámbitos de la política, lo que significa ejercer la soberanía en forma conjunta.

En muchos casos, la única alternativa que se nos presenta es ser fuertes juntos o vernos arrollados por los acontecimientos por actuar individualmente. Ya existen muchos ámbitos en los que las competencias están divididas entre los estados nacionales y la Unión Europea. Para distribuir adecuadamente las atribuciones, necesitamos contar con reglas vinculantes tal como lo prevé el Tratado de la Constitución Europea. Solo así podremos acompañar el ritmo al que marchan las regiones de crecimiento en el mundo y renovar el “modelo europeo” exitosamente.

A mi juicio, una de las razones que llevan a la decreciente aceptación del proceso de unificación europea es, precisamente, la falta de transparencia en la actual distribución de competencias entre la Unión Europea y los estados nacionales. La debilidad fundamental del Tratado de Niza era que no simplificaba los mecanismos a nivel europeo, que seguían siendo difíciles de explicar y comprender. El Tratado de la Constitución Europea subsana ese déficit y toma en consideración la necesidad de que los ciudadanos comprendan adecuadamente cuáles son los niveles encargados de tomar las diferentes decisiones.

También es necesario que se comprenda que el proyecto Europa nos atañe a todos y que la fuerza de Europa radica en su multiplicidad. En adelante, la discusión sobre Europa deberá superar el pequeño círculo de entendidos para constituirse en objeto de discusión de sus ciudadanos. “La unidad de Europa fue el sueño de unos pocos. Se convirtió en una esperanza de muchos. Hoy es una necesidad de todos” (Konrad Adenauer). Debemos actuar, y hacerlo lo más rápidamente posible. Deberíamos recordar la advertencia del ex premier británico Winston Churchill: *“You never solve a problem by putting it on ice”*.

RESUMEN

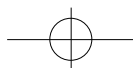
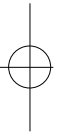
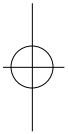
La Unión Europea debe adoptar hoy una serie de decisiones históricas que definirán su futuro. No cabe duda en cuanto a la necesidad de contar con la Unión Europea. Se trata de una realidad que

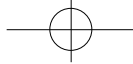


La UE y su integración luego de la quinta ampliación 49

no admite discusiones ni cuestionamientos. Una de las razones que llevan a la decreciente aceptación del proceso de unificación europea es, precisamente, la falta de transparencia en la actual distribución de competencias entre la Unión Europea y los estados nacionales. El Tratado de la Constitución Europea subsana las insuficiencias del Tratado de Niza y toma en consideración la necesidad de que los ciudadanos comprendan adecuadamente cuáles son los niveles encargados de tomar las diferentes decisiones. El proyecto Europa nos atañe a todos. La fuerza de Europa radica en su multiplicidad. La discusión sobre Europa deberá superar el pequeño círculo de entendidos para constituirse en objeto de discusión de sus ciudadanos.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXI - Nº 4 - Diciembre, 2004





La ampliación de la UE. Efectos en América Latina

Claudia Nolte

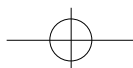
Las relaciones entre los estados miembros de la UE, así como entre la propia Unión Europea y los estados de América Latina y el Caribe figuran entre las más estrechas, más allá de Europa y América del Norte.

Se trata de una relación basada en una historia común que dio origen a raíces culturales igualmente comunes. La difusión de lenguas romance, de la religión cristiana y de un sistema educativo común han contribuido de manera sustancial a crear una comunidad de valores entre América Latina y Europa que promueve el entendimiento mutuo y facilita una visión compartida de las problemáticas globales.

La tradicional presencia económica de Europa en América Latina ha llevado a establecer estrechos vínculos económicos y comerciales a ambos lados del Atlántico. Por último, cabe mencionar que la industria europea ha instalado importantes centros de producción en América Latina.

CLAUDIA NOLTE

Estudió ingeniería con especialización en sistemas de automatización y cibernética en la Universidad Tecnológica Ilmenau (1985-1990). Ha sido colaboradora del movimiento opositor en la RDA Neues Forum (1989) e investigadora de la Universidad Tecnológica de Ilmenau (1990). Desde 1990 es miembro del Parlamento Federal Alemán. De 1994 a 1998 se desempeñó como ministra de Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud bajo el gobierno demócrata cristiano de Helmut Kohl. A partir de 2004 preside la Tercera Comisión de Democracia y Derechos Humanos, Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).





Además del marco cultural común, existen otras tantas coincidencias en aspectos políticos, éticos y económicos fundamentales. Ambas regiones reivindican la estrecha relación que existe entre democracia, economía de mercado y justicia social, y se orientan hacia la creación de regiones sostenibles, con capacidad de acción autónoma como respuesta estratégica a la globalización. Ambas regiones consideran que la integración y la cooperación con sus vecinos y el afianzamiento de las relaciones con otros bloques y regiones constituyen un proyecto a futuro.

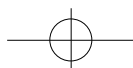
En los últimos años, la UE no solo ha avanzado en su ampliación. También afianzó e institucionalizó sus relaciones con otros países y regiones. Actualmente conforma una compleja red de acuerdos de asociación y cooperación que abarca regiones de todo el mundo.

Por su parte, América Latina vivió en los últimos años un importante proceso de transformación en sus relaciones en la propia región así como con otras en el resto del mundo.

Mientras que la década del 80 estuvo caracterizada en la mayoría de los estados de América Latina por la transición de dictaduras militares a regímenes democráticos, los años noventa se destacaron por la instalación de alianzas interregionales y acuerdos de cooperación internacional. Hasta la fecha, el MERCOSUR, el Mercado Común del Sur creado por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, constituye el proyecto de integración regional más relevante en América Latina. El MERCOSUR es hoy el segundo mayor bloque comercial en el mundo, después de la UE, y se ha convertido a lo largo de los años en un importante actor internacional. Chile, Bolivia y Perú han adherido al bloque en calidad de miembros asociados y, más recientemente, han hecho lo propio Venezuela y México.

El MERCOSUR abarca, además, programas de intercambio y cooperación cultural, por lo que trasciende el ámbito de una mera zona de libre comercio. Más recientemente ha fortalecido también su marco institucional con la constitución de una Comisión de Representantes Permanentes presidida por un secretario general y del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur.

Entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), organización de integración subregional integrada por Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela, existe desde 1998 un acuerdo marco de cooperación. No obstante, el grado de integración real es escaso en razón de las grandes asimetrías existentes entre los diferentes países miembros de la Comunidad.





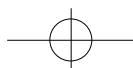
Por esa misma razón, el acuerdo alcanzado en la tercera cumbre entre la UE y América Latina sobre el inicio de negociaciones con el propósito de llegar a un acuerdo comercial de asociación con la Comunidad Andina es, analizado desde una óptica realista, un objetivo de más largo plazo. En estas circunstancias, cabe preguntarse si, contrariamente a la política oficial de celebrar únicamente acuerdos regionales, no resultaría más adecuado negociar tratados por separado, como un posible acuerdo con Colombia, por ejemplo.

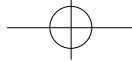
La región centroamericana, integrada por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá aún presenta un nivel de integración relativamente débil. Las relaciones con la UE se desarrollan sobre la base del acuerdo marco de cooperación vigente desde 1999 que permite una amplia cooperación económica, social y científica. También en este caso existe la intención de celebrar un acuerdo de asociación.

América Latina y Europa no solo presentan desarrollos comunes en el campo económico. Sobre todo en los últimos años, en los que impera la preocupación por la seguridad y la estabilidad internacionales, quedó demostrado que Europa y América Latina comparten posiciones afines en su lucha contra el extremismo y el terrorismo internacional.

También existe un importante interés compartido por la protección ambiental. Ambas regiones interpretan que la preservación y protección de la naturaleza es vital para la humanidad; en particular, la preservación de las extensas selvas tropicales que aún se conservan, dada su incidencia fundamental para la determinación del clima global y la biodiversidad.

Esta interpretación del concepto de integración, que excede el marco estrictamente económico y responde a un enfoque político basado en el multilateralismo, es una especial predisposición de la Unión Europea. Mientras que los EE.UU. centran sus esfuerzos de cooperación en los temas económicos, el fenómeno migratorio y la lucha contra el terrorismo internacional, Europa privilegia el diálogo político y la cooperación internacional en sus relaciones con América Latina. En los últimos años, la UE ha brindado considerablemente más asistencia técnica y financiera en apoyo a los esfuerzos de integración latinoamericanos que cualquier otro socio. Sin duda, el mercado latinoamericano ofrece también interesantes perspectivas para Europa. Además, la UE es perfectamente consciente de que su propuesta de cooperación compite con el proyectado Acuerdo de Libre Comercio entre América del Norte y América del Sur (ALCA).





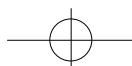
En vista de la creciente globalización, es importante celebrar acuerdos con países que comparten concepciones similares y afianzar las alianzas establecidas. La cooperación entre América Latina y Europa es de muy antigua data. A partir de múltiples relaciones comerciales bilaterales entre América Latina y los estados miembros de la UE, desde los años sesenta se aprecia un incremento en las relaciones con América Latina. Las bases para el diálogo político quedaron establecidas en el encuentro celebrado entre los representantes de la Unión Europea y los países de América Central en 1984 en San José de Costa Rica, con la finalidad de superar la crisis que por entonces atravesaba la región.

Las relaciones adquirieron una nueva dimensión a partir de la conformación del Grupo Río en 1986, al que posteriormente adhirieron todos los países de América Latina. La función mediadora que originalmente cumplía la Unión Europea fue transformándose en una cooperación concreta entre América Latina y Europa. En los años siguientes se consolidó la estabilización de la democracia y América Latina fue avanzando en la liberalización de sus economías y se inició el proceso de integración regional que en algunos de sus aspectos tomó como ejemplo el modelo europeo.

También la Comunidad Europea fue transformándose. Las sucesivas reformas introducidas posibilitaron una mayor capacidad de acción en política exterior. La incorporación de nuevos miembros como España y Portugal contribuyó a devolverle protagonismo a América Latina. El Tratado de Maastricht (1992) determinó la formulación definitiva de la UE y dio impulsos a una política exterior y de seguridad común (PESC).

El actual carácter de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina responde a la creciente importancia de la región dentro del contexto mundial y a la expresa voluntad de las partes de fortalecer y continuar desarrollando las relaciones entre ambas regiones. Demostraciones concretas de esta voluntad son el acuerdo entre la UE y México, así como de la UE y Chile, y la cumbre celebrada en mayo de 2004 en Guadalajara, en cuyo transcurso se anunció la voluntad de firmar hasta fines de octubre del presente año el acuerdo de asociación entre la UE y el MERCOSUR que se viene negociando desde 1999.

Para activar estos acuerdos, resulta importante ampliar la base de diálogo. En un mundo en vertiginosa transformación, la participación de los diferentes actores es esencial, si se desea contribuir a un desarrollo beneficioso para las partes. Los principios e intereses que comparten América Latina





y Europa brindan a ambos actores la plataforma necesaria para cumplir un rol activo en la cooperación.

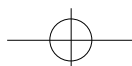
Europa está bajo el influjo de uno de estos importantes procesos de transformación. Con la incorporación de 10 nuevos miembros (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Lituania, Letonia, Estonia, Malta y Chipre) a partir del 1 de mayo de 2004, ha quedado sellada la mayor ampliación en la historia de la Unión desde su creación.

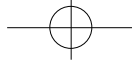
Además de Chipre y Malta, se incorporaron ocho estados de Europa central y oriental, lo que marca el fin de un prolongado período de división en Europa. La UE de los 15 se ha transformado en la UE de los 25. A los 375 millones de habitantes de la antigua UE de los 15 se agregaron 75 millones de personas más. La ampliación de la UE califica a esta región como uno de los mercados domésticos más importantes y más grandes del mundo.

La ampliación de la UE sobrepasa la mera creación de un espacio económico y de un mercado doméstico ampliado. El objetivo, consagrado en el preámbulo de los respectivos tratados europeos, es consolidar la integración política de la región.

La Comunidad Europea (CE), originaria de 1951, no fue concebida únicamente como demostración de una integración económica. Sus fundadores cargaban sobre sus espaldas las experiencias de la guerra. Las penurias económicas y el hambre vividas alimentaron sus ansias de paz y seguridad. Las lecciones que estos hombres extrajeron de la guerra los llevaron a consagrar la democracia y el estado de derecho, las garantías constitucionales y los derechos humanos, así como la libertad. Los principios enumerados son valores compartidos por todos los estados miembros de la Unión Europea. La libertad, la vigencia de los derechos humanos, el estado de derecho, la democracia, la economía de mercado y la justicia social constituyen los pilares de la nueva arquitectura europea. Son los valores que definieron su superioridad frente al socialismo, cuyas consecuencias nefastas sufren los ex estados socialistas hasta el presente.

Desde su fundación hace más de cincuenta años, la CE vivió un proceso de permanente evolución que incluyó cinco ampliaciones. La firma, en 1992, del Tratado de la Unión Europea, conocido también como Tratado de Maastricht, plasmó finalmente la firme voluntad de avanzar hacia la integración política. En Maastricht se adoptó la decisión de crear una moneda común y establecer una política exterior y de seguridad común, además de completar el mercado doméstico con la libre circulación de capitales, bienes,





personas y servicios. La UE reforzó también su legitimación democrática, aumentando de manera sustancial los poderes del Parlamento Europeo.

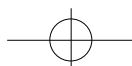
La disolución del bloque socialista supuso una oportunidad histórica para superar la división del continente en Europa occidental y Europa oriental. Los estados de Europa central y oriental impulsaron un proceso de reformas tendiente a superar lo antes posible la división artificial del continente. En 1991, los primeros países del ex bloque socialista firmaron acuerdos europeos que entraron en vigor en 1994, allanando el camino hacia el ingreso a la Unión Europea. Se trató de Hungría y Polonia a los que, en 1993, les siguieron Rumania y Bulgaria (acuerdos europeos en vigor desde 1995).

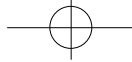
Los estados de Europa central y oriental siempre fueron parte de Europa, sin que un aislamiento de casi 50 años pudiera cambiar esa realidad. Al adherir a la UE, votaron claramente en favor de la historia común de tradiciones y valores compartidos.

Sin embargo, tampoco era posible desconocer que 8 de los 10 nuevos estados miembros de la Unión Europea transitaron durante más de 40 años por un camino diferente de los países occidentales. Ni los regímenes políticos ni los sistemas económicos vigentes en estos países eran compatibles con los principios básicos en los que se sustenta Occidente. Fue necesario establecer criterios de adhesión que establecían las condiciones en las que era posible una incorporación exitosa de los candidatos.

Estas condiciones, estipuladas en los llamados Criterios de Copenhague, establecen que los países que desean incorporarse a la UE deben contar con instituciones estables que garanticen la democracia, los derechos humanos, la existencia de una economía de mercado y la libre competencia, además de la capacidad de asumir las obligaciones de la adhesión. Un último criterio fija como condición la capacidad de absorción de la UE.

La incorporación de los 10 nuevos estados miembros el 1 de mayo de 2004 fue precedida por un exhaustivo y prolongado proceso de admisión durante el cual se verificaron los sucesivos progresos alcanzados en la asimilación de los estándares comunitarios y durante el cual la UE brindó activa ayuda financiera y administrativa, en particular en lo referente a las reformas del sistema judicial y administrativo. El proceso de incorporación fue claramente más sencillo para Malta y Chipre. Los estados de Europa central y oriental, en cambio, debieron hacer grandes esfuerzos para cumplir con los Criterios de Copenhague. Entre tanto, todos estos estados





celebraron elecciones libres y democráticas en sucesivas oportunidades, impulsaron la reforma del sistema judicial con el fin de crear una justicia independiente, adhirieron al estado de derecho e implementaron un régimen de mercado y libre competencia.

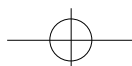
El cumplimiento de estos criterios no solo es relevante en relación con el proceso de incorporación a la UE, sino que contribuye al desarrollo próspero de un país, al crear adecuadas condiciones de inversión. La vigencia del estado de derecho provee un marco de seguridad para las inversiones y consolida la propiedad privada. La libre competencia, a la vez, activa el mercado e inyecta un nuevo dinamismo a la economía.

El 13 de junio de 2004, pocas semanas después de concretada la incorporación de los nuevos estados miembros, se celebraron elecciones para la renovación de diputados en el Parlamento Europeo. En esa oportunidad, votaron por primera vez los 10 nuevos estados miembros, lo que les permitió estar representados en el Parlamento casi desde el momento mismo de su incorporación. Sin duda, la UE se ha ido transformando como consecuencia del proceso de adhesión. Con todo, el 1 de mayo de 2004 marca un nuevo hito en este proceso de transformación.

En la escritura china, la palabra cambio está representada por dos elementos, de los cuales uno significa “peligro” y el otro “oportunidad”. Juntos suministran una adecuada interpretación del significado de los cambios e interpretan también la realidad más profunda de la ampliación de la UE, en la que concurren ambos aspectos: las oportunidades y los riesgos.

Las oportunidades son manifiestas: si hasta ahora Europa podía tener algunas dificultades para perfilarse como actor internacional independiente y unívoco, la ampliación le ofrece ahora la oportunidad de avanzar en todo lo posible en la armonización de las diversas políticas comunitarias internas (política agraria, industria, regional y de promoción de regiones relegadas, política exterior y de seguridad).

El mayor potencial económico y la integración política contribuyen a otorgar a Europa un mayor protagonismo político y peso en las negociaciones internacionales. Es evidente que existe un creciente número de problemas que ya no pueden resolverse en el marco de los estados nacionales y que requieren de una solución consensuada en el nivel internacional. Se destacan temas como protección ambiental o la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo internacional.



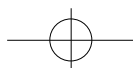


La creación de un mayor mercado doméstico también alimenta la expectativa de un potencial económico más importante. Se abren nuevos mercados, habida cuenta de que en los estados de Europa central y oriental existe una importante demanda insatisfecha que requiere de inversiones en obras de infraestructura y equipamiento para la protección ambiental. Inversiones que trascienden las fronteras nacionales permiten mejorar la competitividad gracias a ventajas comparativas e incrementar la eficiencia como resultado de una mayor división de trabajo. Ciertamente habrá un aumento en el comercio de bienes y servicios, como ha quedado demostrado en otras experiencias similares. Los EE.UU., por ejemplo, han dejado de ser el principal socio comercial de Alemania, pues han sido superados por Francia. Para los nuevos países miembros, los estados de la UE se han convertido en sus principales socios comerciales. Desde mediados de la década del noventa, las exportaciones hacia los nuevos estados miembros se han cuanto menos duplicado. Un 50 a 70 % del comercio exterior de los nuevos países se desarrolla actualmente en la propia UE.

Finalmente, existe la oportunidad de realizar un mayor aporte a la paz y seguridad. Europa tiene la manifiesta vocación de constituirse en un socio confiable en temas que atañen a estos puntos. Las alianzas y los acuerdos políticos permiten promover acuerdos de paz duraderos. Si consideramos la cantidad de contiendas que se desarrollaron en suelo europeo a lo largo de su historia –tan solo en el siglo pasado hubo dos cruentas guerras–, el mayor mérito de la integración europea fue el hecho de que permitió consolidar la paz en el continente.

En ese sentido, hay sectores que interpretan una eventual incorporación a la UE de los países que constituyen los Balcanes como posible alternativa para pacificar esta región de Europa. Se trata, cuanto menos, de una perspectiva atendible.

Si las oportunidades son muchas, también hay suficientes desafíos. A pesar de todos los avances alcanzados en el marco del proceso de incorporación de los estados de Europa central y oriental, la etapa de transición de los ex estados socialistas no ha concluido aún. Cuarenta años del sistema socialista y de economías estatistas ineficientes han originado ausencia de empresarios y empresas, además de la falta de propiedad privada e iniciativa individual, así como una prescindencia política llevada al extremo del letargo. La deteriorada economía se vio imposibilitada de enfrentar la competencia con Occidente. Un cuadro de estas características no puede ser revertido en pocos años.



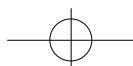


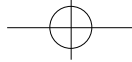
Aun cuando hoy las democracias de los estados de Europa central y oriental están consolidadas, los partidos políticos siguen presentando estructuras frágiles y las elecciones conllevan movimientos extremos pendulares que pueden llegar a paralizar los procesos de desarrollo. Por otra parte, el nivel económico de los estados de Europa central y oriental es considerablemente inferior al de los miembros más antiguos de la UE. Luego de la incorporación de los 10 nuevos estados que llevó el número total de miembros a 25, con un incremento poblacional de casi un tercio, se espera que el PBI de la Europa de los 25 aumente en apenas un 5 %. En especial el elevado índice de desempleo en los nuevos estados significa una carga importante.

El disímil avance alcanzado por los estados de Europa central y oriental a partir de realidades similares, pone de manifiesto la importancia que tienen la estabilidad política y la voluntad de impulsar el proceso de reforma. Rumania y Bulgaria firmaron en 1993, aun antes de que lo hicieran los estados bálticos, sendos acuerdos europeos, no obstante lo cual no pudieron participar de la actual ronda ampliatoria. El potencial económico de Eslovenia, con un producto bruto nacional del 64 % del producto promedio de la UE de los 15, es considerablemente superior al de Letonia, que se sitúa en tan solo un 33 % del producto promedio la UE de los 15. Aun cuando existen factores específicos que inciden en cada uno de los países, el factor de mayor influencia es una decidida gestión de los gobiernos y parlamentos en un marco de estabilidad política.

Con el fin de recuperar el terreno perdido lo antes posible, los nuevos estados miembros encaran con mucha decisión las reformas destinadas a obtener condiciones favorables para la radicación de inversiones. Un capítulo especialmente importante son las reformas impositivas. La introducción de un sistema con alícuotas bajas que se suman a un costo laboral igualmente bajo, atraen inversiones, sobre todo en el sector productivo. A ello se agregan recursos humanos altamente capacitados. En Eslovaquia rige desde hace un año una tasa impositiva única del 19 % sobre la renta y el capital. También el IVA se ubica en el 19 %. Por el contrario, Alemania tiene un sistema impositivo progresivo en lo que se refiere al impuesto sobre la renta, con una alícuota máxima del 45 %, que determina que la industria alemana haya dejado de ser competitiva.

Esta nueva realidad crea temores en ambos lados: en los nuevos países, cunde el temor ante un posible encarecimiento de importantes bienes tales como energía (como consecuencia de la eliminación de subsidios) y el



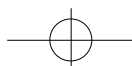


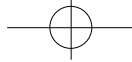
temor de una emigración de los más capaces. En los viejos estados miembros, prevalece la preocupación por los puestos de trabajo de cara a la tendencia de las empresas a trasladar sus centros de producción a otros estados, recanalizando así las inversiones hacia los estados de Europa central y oriental, y el temor ante la inmigración de mano de obra desde estos estados. En Alemania estamos asistiendo a un intenso debate acerca de la posibilidad de fijar alícuotas impositivas mínimas dentro de la UE, como una forma de frenar el *dumping* impositivo. Sin embargo, debemos ser prudentes dado que los nuevos países miembros necesitan gozar de preferencias para ponerse lo antes posible a la par de los otros miembros de la UE.

Tanto más importante es el tema de las políticas de promoción, con lo que queda planteado otro tema intensamente debatido en relación con la ampliación de la Unión Europea. Se trata de los costos que demanda la ampliación y la evolución del presupuesto de la UE. En la Agenda 2000 se acordó que las erogaciones brutas ascenderían hasta 2006 a unos 90.000 millones de euros. Para el período entre 2004 y 2006 se proyectan erogaciones del orden de los 42.000 millones de euros. En épocas de arcas vacías y escasas señales de recuperación económica en Europa, el tema de los costos plantea la necesidad de una distribución adecuada de las cargas entre los miembros. Para no incrementar el presupuesto de la Unión Europea, será necesario que las regiones beneficiadas por programas de promoción renuncien a estos beneficios, para lo cual será necesario elaborar criterios de promoción y control que permitan un uso más eficiente de los recursos otorgados. Por otra parte, el gasto que demanda una rápida asimilación del potencial económico entre los nuevos y viejos estados miembros es justificado y constituye una buena inversión en el futuro.

A pesar de los múltiples cambios que implica la incorporación de los nuevos miembros desde el 1 de mayo, la economía no sufrió una transformación repentina en razón de lo avanzado del proceso de acercamiento entre las diferentes economías. Por otra parte, se han fijado plazos de transición para sectores económicos sensibles. Así, por ejemplo, la libre circulación de la mano de obra proveniente de los estados de Europa central y oriental queda en suspenso por un lapso de 7 años, lo que significa que un trabajador polaco o letón deberá esperar hasta entonces para elegir libremente un puesto de trabajo en los viejos estados de la UE.

La incorporación de los 10 nuevos miembros implica un cambio importante en el sistema de votación. Lo que no era sencillo cuando la UE



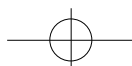


constaba de 15 miembros, no será más fácil con 25. El primer cambio formal es la ampliación de la Comisión de 20 a 30 miembros, y que a partir de noviembre estará compuesta por 25 comisarios. En el caso de votación por mayoría, deberá definirse cuál es el concepto de mayoría a ser aplicado. Para definir estas cuestiones y lograr una unión política más eficiente que asigne competencias subsidiarias a los diferentes niveles, se convocó a una Convención Constituyente que elaboró el texto de una Constitución Europea. En el transcurso de los años fueron trasladadas cada vez más competencias a Bruselas, de modo que reafirmar el principio de subsidiariedad es importante para que una mayor integración política cuente con un adecuado nivel de aceptación. En especial en los estados de Europa central y oriental, existen sectores que cuestionan la renuncia a derechos soberanos. No es raro oír decir que “antes todos los dictados venían de Moscú, ahora vienen de Bruselas”.

Después de superar numerosas dificultades, los representantes de los estados miembros de la UE acordaron finalmente en junio de este año instituir una Constitución para Europa. Este paso histórico hacia la Europa ampliada de los 25 no solo introdujo cambios de orden cuantitativo sino también cualitativo. Sin embargo, tanto los estados miembros más antiguos como también los nuevos recibieron la Constitución con reservas. El clima imperante se pudo apreciar en diciembre último, cuando hubo que suspender la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en Bruselas reunida para sancionar el proyecto constitucional. El principal motivo del fracaso fue la falta de acuerdo sobre la distribución de los votos en el Consejo de Ministros entre los estados miembros, con grandes asimetrías en tamaño y número de habitantes. Los países con más cantidad de habitantes se sienten más preocupados por la futura capacidad de acción de la UE ampliada, en tanto que los países pequeños temen perder participación e influencia.

Con la actual Constitución, aprobada finalmente el 18 de junio de 2004, la UE cuenta con un conjunto de reglas que codifican los valores y objetivos de la Europa ampliada y garantizan la capacidad de acción de la Unión.

Más importantes aún que las cuestiones de organización son las cuestiones de fondo, como determinar si la UE efectivamente está en condiciones de desarrollar una política exterior y de seguridad común y fundamentarla con una política de seguridad y defensa europea. Las discrepancias que surgieron en el seno de Europa en torno al tema de Irak demostraron que todavía no existe





consenso entre los estados miembros. No obstante, es importante que en la lucha contra el terrorismo internacional, la UE actúe con una sola voz. El terrible atentado perpetrado en Madrid ha demostrado claramente que Europa se ve afectada de manera directa por los actos del terrorismo internacional, que seguirán siendo motivo de preocupación durante mucho tiempo.

La ampliación de la UE transcurre en diferentes niveles y será necesario esperar para ver si hemos sido capaces de sortear adecuadamente las diferentes instancias de este proceso y si prevalecieron las oportunidades o los riesgos.

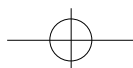
Mientras tanto, habrá que ser prudente con una próxima ampliación. Para 2007 está prevista la incorporación de Rumania y Bulgaria, aunque ambos países deberán hacer considerables esfuerzos para cumplir con los criterios de adhesión. Otro tema, materia de fuertes controversias en Alemania, es una eventual incorporación de Turquía. Sin entrar a analizar los diferentes argumentos, creo poder afirmar que la incorporación de Turquía sobrepasaría la capacidad de absorción de la UE.

¿Cuáles serán, entonces, los efectos de estos nuevos desarrollos en la UE sobre su relación con América Latina?

Una Europa fortalecida terminará por beneficiar a ambas partes, si es que demuestran la necesaria voluntad para llegar a ese objetivo. La ampliación de la UE no modifica en nada el interés que tienen América Latina y Europa en estrechar los vínculos entre ambas regiones, como han venido impulsando durante décadas. Por el contrario, América Latina podrá beneficiarse con la ampliación de la UE.

Para América Latina resulta de utilidad contar con otros socios fuertes, además de los EE.UU., evitando así depender exclusivamente de la coyuntura económica norteamericana. Por otra parte, los países latinoamericanos también intentan sacar provecho para sus respectivos países de la competencia que reina en el comercio exterior entre los EE.UU. y Europa.

Europa tiene gran interés en el mercado latinoamericano, como quedó puesto de manifiesto en los últimos años durante el desarrollo de las diversas negociaciones sobre acuerdos y alianzas con la región. Hacia fines de la década del noventa, las relaciones y el intercambio entre ambas regiones siguieron profundizándose. Esta evolución es, en buena medida, producto de la transformación política y económica en los países de América Latina, los procesos de liberalización comercial y de la integración subregional, así como de la nueva dinámica económica que se registra en el continente latinoamericano.



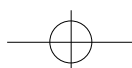


Bajo la presidencia alemana, los días 28 y 29 de junio de 1999 tuvo lugar en Río de Janeiro la primera Cumbre de Jefes de Gobierno y Estado de ambas regiones. Durante su desarrollo, los 48 estados de la Unión Europea, América Latina y el Caribe acordaron una cooperación estratégica que excede el mero acuerdo comercial para el siglo XXI y que comprende tres aspectos centrales: cooperación económica, diálogo político y cooperación para el desarrollo, que se tradujeron en 58 prioridades de acción para la relación entre ambas regiones. Debido a su potencial económico y su reconocida estabilidad económica, México y el MERCOSUR se constituyeron en socios especialmente interesantes para la Unión Europea. Debido a la orientación de sus objetivos en el modelo del proceso de integración europea, constituyen, además, socios comerciales confiables que pueden ser un ejemplo para toda América Latina.

El balance que la Comisión Europea trazó a un año del histórico comienzo reveló que el gran número de prioridades impidió adoptar las medidas realmente urgentes. Si bien la Comisión redujo el número de prioridades a tan solo 4, la puesta en práctica del Acuerdo de Río avanzó solo muy lentamente. Sobre todo, se manifestaron dificultades en la diversa ponderación de las diferentes regiones de América latina.

Otro factor que impidió que pudiera seguir avanzado el desarrollo inicialmente positivo fue la importante brecha social entre las distintas capas de la población y sus efectos negativos sobre el desarrollo democrático y los niveles de seguridad de los países. A pesar de elevadas tasas de crecimiento en la década del noventa, los sectores más carenciados no lograron mejorar su situación. Por el contrario, la pobreza siguió aumentando. En 1997, el 39 % de los latinoamericanos era considerado pobre; hoy es el 44,4 %. En la mayoría de los estados de América Latina, el elevado nivel de endeudamiento deja escaso margen de acción para una política social más eficiente del Estado. No son pocas las veces en las que falta voluntad para llevar adelante reformas estructurales serias en materia de política financiera y económica. A ello se agrega la exclusión en la que viven amplios sectores de la población, sobre todo los indígenas.

La UE contribuye con el 40 % de la cooperación internacional orientada hacia América Latina, superando así a todas las demás regiones. En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en el año 2000, la comunidad internacional y, por ende, también Alemania, fijó la meta de reducir hasta el año 2015 a la mitad el porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza absoluta en todo el mundo, esto es, que sobreviven con menos de





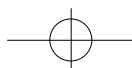
un dólar por día. Por eso, la lucha contra la pobreza ocupa un lugar prioritario en la cooperación para el desarrollo. Lamentablemente, constatamos que los resultados hasta la fecha son poco satisfactorios y que las situaciones de conflicto ponen en peligro los logros alcanzados. En el caso específico de Bolivia, el país recibió ayuda especial en el marco de la cooperación internacional además de habersele condonado parte de su deuda, sin que permitiera impedir en 2003 el estallido de brotes de violencia y de protesta social. En Venezuela quedó demostrado que la frágil situación política incrementa la receptividad para el populismo y grupos extraparlamentarios parcialmente violentos. El dominio de los intereses de unos pocos en los procesos de decisión política y la falta de confianza de la población en los partidos políticos, muchos de ellos corruptos, no solo encierran peligros para la estabilidad concreta de un país, sino que amenazan también con irradiarse a la región en su conjunto.

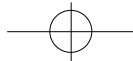
Otro punto que aplacó la euforia inicial de los europeos fue la inestabilidad económica, en particular la crisis argentina, en virtud de que podía verse en peligro la subsistencia del MERCOSUR.

En este punto cabe hacer algunas consideraciones específicas sobre las relaciones con Argentina. Las relaciones entre Argentina y la UE se caracterizan por fuertes vinculaciones en el área económica, social y cultural. La UE es el principal socio de Argentina en cooperación internacional y constituye su principal inversor, además de ser el segundo socio comercial después del MERCOSUR.

En 1990, Argentina y la UE celebraron un acuerdo marco de cooperación comercial y económica. Los principios básicos sobre los que se basa el acuerdo son el fortalecimiento de los principios democráticos y los derechos humanos, así como de la integración regional. En el marco de este acuerdo, se celebran regularmente encuentros de la Comisión Mixta UE-Argentina. Otros acuerdos existen desde los años noventa en los campos de la pesca, el uso pacífico de la energía nuclear, la ciencia y la tecnología.

La UE no pudo desconocer la grave crisis económica de Argentina, que llevó a una profunda reestructuración de la situación política, económica y social en ese país. La cooperación con Argentina como país esencialmente agropecuario se vio dificultada, además, por el conflicto suscitado sobre la política agraria de la UE, lo que impidió perfeccionar el acuerdo de asociación entre la UE y el MERCOSUR. En la actualidad y en razón de la devaluación del peso en 2002, los subsidios europeos a la exportación de sus productos agropecuarios en el mercado mundial no plantean un problema serio para la Argentina.



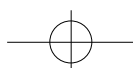


La profunda crisis económica sufrida por el país latinoamericano no interrumpió la cooperación con la UE. A pesar de que en esa época el acuerdo marco perdió notablemente importancia, la Unión no dejó de apoyar a la Argentina y adaptó su aporte a las nuevas realidades en el país y las prioridades del nuevo gobierno. La Comisión elaboró una serie de medidas de emergencia que incluyeron el financiamiento de gran parte del programa "Apoyo a Proyectos Alimentarios" (APAC) y reformas referidas al comercio de productos agrarios y en el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). El programa incluyó medidas de apoyo a la pequeña y mediana industria (pymes) y a organizaciones no gubernamentales (ONGs), universidades y centros de investigación.

Como efecto positivo de la crisis en Argentina, que obligó a los países latinoamericanos a superar la crisis por sus propios medios y sin ayuda externa, se incrementó sobre todo la solidaridad política entre los estados miembros del MERCOSUR.

En estos momentos, la economía argentina está encaminada a recuperarse gradualmente de la crisis. Para 2004 se prevé un crecimiento económico del 4 al 6 %. Luego de la asunción de Néstor Kirchner como nuevo presidente de Argentina, se aguardaba un acercamiento entre Brasil y Argentina en cuestiones económicas y políticas que beneficiara al MERCOSUR. Sin embargo, la actitud adoptada por Kirchner frente a Brasil poco antes de iniciarse la conferencia del MERCOSUR en Iguazú pareció indicar lo contrario. Otro tanto puede afirmarse respecto a los problemas sociales. El gobierno de Kirchner aún no ha puesto en marcha reformas sustanciales. Más del 50 % de la población argentina vive en condiciones de pobreza. Tampoco se ha definido la reestructuración de la deuda, un proceso que la Argentina solo podrá iniciar una vez encaradas una serie de reformas estructurales como la reforma tributaria, incluida la coparticipación de impuestos entre el estado nacional y las provincias. En estos momentos, Argentina enfrenta una incipiente crisis energética, sin que se aprecie por el momento cómo va a encarar el gobierno esta crisis y, mucho menos, cómo podrá evitarla. Sin solución y cada vez más problemático se visualiza el tema de la seguridad pública. Su agravamiento puede provocar una caída en los niveles de popularidad del gobierno de Kirchner. En tal caso será más difícil llevar adelante las reformas imprescindibles para que la Argentina vuelva a ser atractiva en el mercado internacional.

A pesar de la difícil situación que se vive en América Latina hacia comienzos del nuevo milenio, en 2002 se celebró en Madrid una nueva reunión





cumbre de los jefes de Estado y de Gobierno que reafirmó la continuidad de las relaciones entre Europa y América Latina, a pesar de la crisis e inestabilidad generalizadas. En la declaración política de la cumbre, como también en el documento “Valores y posiciones comunes”, los jefes de Estado y de Gobierno de 47 naciones de la Unión Europea, América Latina y el Caribe reiteraron, el 17 de mayo de 2002, su voluntad política de consolidar la cooperación inter-regional.

De esta manera se inició un diálogo que busca avanzar en la estabilización de las instituciones, tanto en América Latina como en la UE. Asimismo, los representantes de la UE y América Latina se expresaron en favor de un desarrollo sustentable y de la lucha contra la pobreza y la desigualdad social.

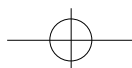
Por otro lado, el encuentro puso de manifiesto las dificultades de la cooperación. Mientras que la región andina y América Central aspiran a iniciar negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio que no esté sujeto a plazos para obtener así un mejor acceso al mercado europeo, la Unión Europea está interesada en establecer un orden general de valores y relacionar los temas económicos con los de la seguridad internacional. Consiguientemente, aspira a obtener ayuda de sus socios en la lucha contra el terrorismo y un combate más efectivo del narcotráfico.

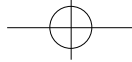
Los días 28 y 29 de mayo del presente año se celebró la Cumbre de Guadalajara, el primer encuentro interregional luego de la ampliación de la UE. La cumbre demostró que sigue vigente el interés de ambas regiones por afianzar las relaciones mutuas. Además de la declaración final de 104 puntos, el resultado más importante del encuentro fue el anuncio de firmar hasta octubre de 2004 el acuerdo de asociación que se viene negociando entre la Unión Europea y el MERCOSUR desde 1999.

En caso de confirmarse la firma del acuerdo en octubre de 2004, la Unión Europea habrá superado también a los EE.UU. en su iniciativa de crear una zona de libre comercio continental (ALCA).

La firma del acuerdo en octubre es importante en la medida en que en noviembre de 2004 se constituirá por primera vez la nueva Comisión Europea, lo que implica que el acuerdo de asociación con el MERCOSUR será el primero que debería ser aprobado por la Europa de los 25.

La cumbre también puso de manifiesto que el proceso de integración de las diferentes regiones de América Latina sigue avanzando a diferentes velocidades. Por lo tanto, la cooperación con la UE también debe desarrollarse en forma escalonada. Con las potencias económicas más importantes





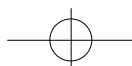
–México, Chile y el MERCOSUR– existe un diálogo político fluido que ha permitido materializar diversos acuerdos de libre comercio, en tanto que el diálogo con la Comunidad Andina y la región de América Central y el Caribe por el momento se centra en temas de la cooperación.

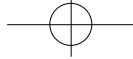
A pesar de estas cumbres que, por otra parte, pusieron de manifiesto las debilidades presentes en las relaciones entre América Latina y la Unión Europea y en las cuales se intentó imprimir un nuevo dinamismo a estas relaciones, existe el temor de que decaiga el interés europeo por América Latina. Desde esta posición, se argumenta que debido a la incorporación de los nuevos estados miembros, Europa estaría muy ocupada consigo misma. En el orden económico, se teme que la ampliación de la UE genere una recalificación del comercio y de las inversiones hacia los nuevos países, con el consiguiente perjuicio para América Latina. Los países de la región, y en particular Argentina, han manifestado su especial preocupación por la política agraria, dado que parecería existir una superposición entre los mercados latinoamericanos y los mercados de los nuevos países miembros de la UE, en particular Polonia. Problemática es, sobre todo, la política de subsidios a las exportaciones de la UE que dificulta el acceso de productos latinoamericanos a todos los mercados del mundo.

Lógicamente, la UE concede prioridad a sus países miembros. Más de la mitad del intercambio comercial se desarrolla entre los propios países europeos. En segundo lugar le siguen los países de la OTAN y las regiones vecinas con Europa. Aun así, la UE mantiene una relación especial con América Latina; en particular, existen lazos muy estrechos entre España y América Latina, en razón de los intereses políticos comunes y las afinidades culturales.

Europa es el socio económico más importante del MERCOSUR. En 2003, una cuarta parte de las importaciones y exportaciones del MERCOSUR se realizó con la UE. La mayor parte de las inversiones directas proviene de Europa. En 2003, las dos terceras partes de las inversiones directas europeas en América Latina se radicaron en un estado miembro del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Sobre todo la industria alemana cuenta con importantes centros de producción en América Latina y ocupa, después de los EE.UU. y España, el tercer lugar en el ranking de inversiones en América Latina.

En principio parece lógico pensar que un trato preferencial de un socio, en este caso los estados de Europa central y oriental, puede constituirse en una desventaja competitiva para otros socios comerciales de la





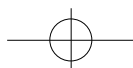
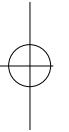
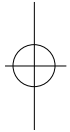
UE. Sin embargo, a pesar de que los acuerdos europeos celebrados desde 1995 fijaron claramente una preferencia comercial en favor de los países de Europa oriental, no se produjeron recanalizaciones comerciales significativas en detrimento de América Latina.

Las estadísticas revelan que América Latina comenzó a perder posiciones en los mercados europeos en la década del ochenta y que las pérdidas sufridas incluso fueron más importantes durante aquellos años que durante la década del noventa, cuando aún no existía ningún sistema de preferencias por los candidatos a ingresar a la UE. Por el contrario, en ese momento, el comercio con los estados de Europa central y oriental estaba sujeto a severas restricciones.

Los años noventa se vieron caracterizados en gran parte por un estancamiento de las exportaciones de América Latina hacia Europa. Solo hacia fines de la década se registró un incremento, y ello a pesar del proceso de ampliación de la UE. En esa época, América Latina no solo debió ceder mercados a países beneficiados por los acuerdos europeos, cuyas exportaciones hacia la UE prácticamente se triplicaron en virtud de las reformas económicas y cambios en el régimen político. El fuerte incremento en el comercio entre la UE y los estados de Europa central y oriental se debe en buena parte a que una vez eliminadas las restricciones impuestas por el régimen socialista, se ha puesto en marcha una suerte de proceso de recuperación motorizado por las expectativas de crecimiento de los mercados. Sino que también en esa misma época creció el comercio con Asia, a pesar de que no existen preferencias con esta región, y América Latina debió ceder mercados frente a otras regiones que no gozaban de preferencias.

Las preferencias comerciales no son determinantes en sí mismas para ganar o perder mercados. El posicionamiento de un país más bien se define en virtud de la evolución de su economía y de si ésta resulta atractiva o no para los mercados.

Otro tanto puede afirmarse respecto de las inversiones directas de la UE. También en este caso, la evolución de los últimos años demuestra que el establecimiento de relaciones preferenciales no siempre conduce a más inversión directa. En algunos casos, ciertas regiones sin relaciones preferenciales con la UE supieron atraer más inversiones que las regiones beneficiadas con regímenes preferenciales. En la década del noventa, por ejemplo, las inversiones europeas directas en América Latina crecieron fuertemente a pesar de





que ya estaba en marcha el proceso de ampliación de la UE y de los diferentes acuerdos celebrados con los países de Europa central y oriental.

En ese sentido, los acuerdos bilaterales cumplen un rol secundario en comparación con la política económica de los diferentes países. En todos los casos, el factor determinante es la capacidad que pueda demostrar una política económica para atraer inversiones.

Para aprovechar efectivamente los privilegios concedidos, además de los acuerdos bilaterales, es determinante la marcha de la economía y las reformas que impulsen los países.

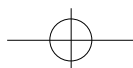
Tampoco se confirmaron los temores manifestados por América Latina, en especial por la Argentina, de un masivo redireccionamiento del comercio agrario como consecuencia de la ampliación de la UE.

No existe una competencia directa entre América Latina y Europa oriental por los mercados de la UE y la radicación de inversiones. Los productos transformados, que hacen a gran parte de las exportaciones de Europa central, constituyen menos de una cuarta parte de las exportaciones de los países latinoamericanos hacia la UE.

En definitiva, decidirá la marcha de las economías en los propios países latinoamericanos si logran ser interesantes como lugar de radicación de industrias e inversiones. No es casual que las relaciones entre América Latina y la Unión Europea trasciendan los aspectos meramente económicos.

Sin embargo, mayormente involucran problemas en los que la UE a lo sumo puede ofrecer ayuda a una solución. Problemas tales como la pobreza y la marginación económica y política, así como una distribución extremadamente desigual de riqueza e ingresos, son cuestiones sociales que en última instancia deberán resolver los países latinoamericanos por sí mismos. La política debe generar confianza entre la población y demostrar fehacientemente sus esfuerzos por solucionar sus problemas y mejorar las condiciones de vida de los habitantes. Solo así será posible ganar la confianza de la población y avanzar en los necesarios procesos de reforma.

La década del ochenta en América Latina puso en marcha gran cantidad de reformas económicas y fiscales. El abandono de una política económica estatista hizo posible la apertura de la economía al mercado mundial. Estas reformas se tradujeron en un importante desarrollo económico durante los años noventa. El crecimiento económico aumentó anualmente en casi un 3 % y la inflación decreció sensiblemente. Sin embargo, se omitieron las necesarias reformas sociales.





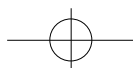
Sin duda, las graves crisis financieras y económicas en Rusia y Asia impactaron negativamente sobre las economías latinoamericanas. La recesión, consecuencia de la crisis, destruyó parte de los éxitos alcanzados en años anteriores. Aun así, será necesario seguir avanzando en el proceso de reformas.

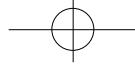
Junto con la UE y otros socios del mundo libre, América Latina puede realizar un importante aporte a la estabilidad y la democracia en el mundo. Las excelentes relaciones políticas, económicas y culturales entre la UE y América Latina las convierte en socias confiables y justifican hablar de una cooperación estratégica. Entre los numerosos campos de trabajo existentes, figuran la globalización, el libre comercio, el aseguramiento de la paz y los derechos humanos. El vertiginoso proceso de transformación en el mundo hace que los actos confiables con valores compartidos sean cada vez más importantes. Se trata de seguir afianzando esta cooperación.

RESUMEN

Con el ingreso de diez nuevos países el pasado 1 de mayo de 2004, la Unión Europea concretó la mayor ampliación en toda su historia. Contabilizando ahora 25 miembros, la UE se consolida como el mayor mercado del mundo. Esta nueva realidad conlleva una serie de transformaciones políticas y económicas. Entre los socios de la UE en América Latina despierta el temor de un mayor interés de Europa por los países de Europa oriental. Países agropecuarios como la Argentina temen, además, que los nuevos mercados agrarios, en particular Polonia, afecten sus relaciones comerciales con la UE. Los hechos, sin embargo, desmienten estos temores. En cualquier caso, es esencial continuar fortaleciendo las tradicionales relaciones entre Europa y América Latina, basadas en una escala de valores compartida, como única alternativa para avanzar en la cooperación estratégica de ambos socios y realizar, así, un aporte a la estabilidad y democracia en un mundo cada vez más globalizado.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXI - N° 4 - Diciembre, 2004





El impacto de la ampliación de la UE en el MERCOSUR y América del Sur. Una perspectiva brasileña

Paulo G. Fagundes Vizentini*

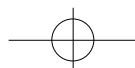
I. La cooperación Unión Europea-Mercosur

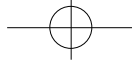
Hasta los años 90, a pesar de que la Comunidad Europea (CE) servía de modelo para la integración regional latinoamericana y de los vínculos histórico-culturales existentes entre las dos regiones, América Latina no constituía una prioridad diplomática y económica para Europa. Además, a partir de la firma del Tratado de Roma en 1957, el comercio entre ambas regiones se vio afectado sensiblemente, sobre todo debido al establecimiento de vínculos preferenciales entre la CEE y las antiguas colonias africanas de Francia, primero, y de Gran Bretaña, más tarde, a pesar de que países como Holanda y Alemania Occidental defendieron un enfoque más global. Esta política se institucionalizó con las Convenciones de Yaundé y de Lomé y se agudizó aún más con la implementación de la

* Agradezco a Amaro Grassi, Diego Engers Moreira y Mariana Fonseca Lima do Nerint, pasante y becarios de Iniciación Científica (CNPq), respectivamente, por su colaboración en la investigación y redacción de los párrafos referidos a Europa del Este.

PAULO G. FAGUNDES VIZENTINI

Profesor y coordinador del Núcleo de Estrategia y Relaciones Internacionales (Nerint) del Instituto Latino-Americano de Estudios Avanzados de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul. Pos-Doctorado en Relaciones Internacionales para la London School of Economics y especialista en integración europea para la Comisión Europea/Colegio de México (1995).





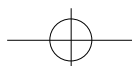
Política Agrícola Común de la Comunidad, que discriminaba los productos primarios latinoamericanos.

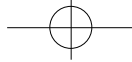
Esta situación se mantuvo a lo largo de los años 70 sin mayores alteraciones, a pesar de la creación del Grupo de Embajadores Latinoamericanos en Bruselas (GRULA), que negociaba con los representantes de la CE. La situación solo sufrió un vuelco significativo con el ingreso de Portugal y España a la Comunidad en 1986, especialmente cuando el consejero español, Abel Mateus, pasó a defender un acercamiento que abarcara las dimensiones políticas y globales, sobrepasando así los aspectos meramente comerciales de la relación.

A lo largo de la década del 80, las Iglesias europeas y las Internacionales demócrata-cristiana y social-demócrata procuraron estrechar sus lazos con actores políticos de una América Latina convulsionada. Buscaron, sobre todo, fortalecer las elites civiles del continente, preparando una alternativa a los regímenes militares que habían llegado al poder en la década anterior apoyados por los Estados Unidos. Esta actividad podía ser considerada como una cierta competencia con Washington, aunque también es necesario considerar que la Casa Blanca se encontraba relativamente ausente del escenario latinoamericano en el período en el que los países europeos, como miembros de la OTAN, buscaban compensar esta ausencia de Occidente en la región, articulando una suerte de división del trabajo con los EE. UU., en ese momento fuertemente involucrados en la nueva guerra fría.

El diálogo iniciado entre las dos regiones avanzó rápidamente en los años 90. Apenas un mes después de la firma del Tratado de Asunción, los ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros del MERCOSUR se reunieron en Europa con los dirigentes de la Comunidad, buscando estrechar la cooperación entre ambas regiones. Durante la presidencia portuguesa del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea, este proceso derivó en la firma del Acuerdo Bilateral de Cooperación Interinstitucional entre la Comunidad y el MERCOSUR en mayo de 1992. Cabe destacar que entre 1990 y 1992, en el marco de una política general de apertura de las economías, todos los países del MERCOSUR reformularon sus acuerdos comerciales con la Comunidad Europea.

El Acuerdo Bilateral de Cooperación Interinstitucional se insertó en una estrategia más amplia de aproximación con los países latinoamericanos y fue propuesto, además, como modelo para la relación con otras regiones del continente, como el Pacto Andino. De la misma forma, la CE buscaba





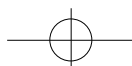
El impacto de la ampliación de la UE en el MERCOSUR 73

establecer vínculos institucionales de cooperación con la SADC (la Zona de Cooperación Económica de África del Sur). Es interesante destacar que hasta entonces, la relación de la CE con América se daba prioritariamente con áreas periféricas como el Caribe, donde existían enclaves coloniales europeos. Posteriormente, con la situación generada por el conflicto centroamericano en los años 80, el istmo pasó a merecer un mayor interés, al igual que México. Con todo, a partir del establecimiento del MERCOSUR, la atención de Europa se volcó prioritariamente hacia el Cono Sur.

Por parte del MERCOSUR, la recuperación de espacios de inserción internacional pasaba necesariamente por establecer vínculos más sólidos con Europa, tanto en el ámbito diplomático como económico (comercio y nuevas inversiones). También para la Comunidad era importante buscar nuevas áreas de influencia, a pesar de que la profundización de la integración y su ampliación geográfica constituían los objetivos centrales de Bruselas después de la entrada en vigencia del Acuerdo de Maastricht el 31 de diciembre de 1992. Lo que estaba en juego era la competencia entre los nuevos polos de poder mundial, como se verá más adelante.

En este contexto, en una nueva reunión celebrada en abril de 1994, se decidió imprimir un salto cualitativo a las relaciones entonces existentes. El vicepresidente de la Comisión Europea, el español Manuel Marin, propuso la creación, luego de una etapa preparatoria que iría hasta 2001, de un Área de Libre Comercio Unión Europea-MERCOSUR, a ser implementada alrededor de 2005. La propuesta fue aprobada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la UE en Luxemburgo, en el mes de mayo de 1995. En diciembre de 1995, durante la vigencia de la presidencia española, se firmó en Madrid el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional Unión Europea-MERCOSUR. En marzo de 1996, se reglamentó la Comisión Mixta, prevista en el Acuerdo, en tanto se firmó también el Protocolo de Cooperación Aduanera UE-MERCOSUR. Aun cuando los acuerdos interregionales, en el contexto de la globalización, servían explícitamente para evitar una declinación de los flujos comerciales, el acuerdo abarcaba aspectos político-estratégicos, como se verá también más adelante. Como resultado de este acercamiento, entre 1990 y 1996, el comercio UE-MERCOSUR se triplicó.

En el proceso de *building blocks*, el establecimiento de relaciones institucionales entre el MERCOSUR y la UE adquirió un significado que trascendía la mera dimensión comercial. La integración europea constituyó





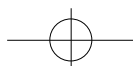
un fenómeno vinculado al contexto de la guerra fría, lo que le confirió particularidades distintas de los demás procesos de regionalización, siendo éstos más recientes y producto de la globalización. Autocentrada y estable, la CE se vio arrollada por el fin del conflicto este-oeste, por la inestabilidad de los países del antiguo bloque soviético y por el efecto de la aceleración de la globalización. Particularmente, se encerró sobre sí misma en una fase en la que, para los Estados Unidos, los beneficios políticos compensaban las pérdidas económicas. La UE comenzó a sufrir presiones para abrir su “fortaleza” defensiva.

Con el tiempo, el relativo aislamiento europeo se volvió así insostenible y el viejo continente enfrentó la necesidad de establecer nuevos vínculos exteriores, en parte para impedir que el aliado-rival norteamericano consolidara su ascendencia sobre Iberoamérica. La creación del MERCOSUR permitió a la UE encontrar un socio institucional con quien relacionarse y que simultáneamente le pusiera un límite a la proyección de Washington sobre el continente. La relación UE-MERCOSUR no solo poseía una dimensión bilateral sino que abrió, además, un nuevo frente en la disputa entre Europa y América del Norte.

II. Las relaciones Europa centro-oriental/América Latina

Con la integración de los países del Este en la Unión Europea, se hizo esencial conocer los antecedentes de la relación entre América Latina y aquella región de Europa para poder explorar de manera adecuada las mejores posibilidades de interacción y que se manifestara plenamente la forma en la que el Brasil pudiera verse favorecido (o no). Para ello, es de suma importancia tener en cuenta no solo los factores económicos sino también los aspectos políticos, culturales y, principalmente, demográficos, esto es, los movimientos migratorios, sobre todo hacia finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Esta parte del presente trabajo se basa, fundamentalmente, en el trabajo pionero de Dembicz y Dembicz, sintetizado y analizado críticamente.

Los primeros acuerdos interregionales solo surgieron hacia fines del siglo XVIII e inicios del siglo XIX debido, en gran parte, al convulsionado proceso que habían atravesado los pueblos del este europeo en el período



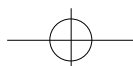


El impacto de la ampliación de la UE en el MERCOSUR 75

anterior, cuando naciones como Hungría, Bohemia y Polonia, entre otras, se vieron confrontadas con el avance de las grandes potencias de la época (Rusia, Prusia y Austria). De ahí en adelante, en cambio, acontecimientos paralelos en las dos regiones (independencias en América y renacimiento nacional en Europa) propiciaron una mayor interacción entre ambas a medida que surgían camadas de intelectuales interesados en la apertura de sus sociedades hacia otras regiones del mundo. Sumado a eso el carácter complementario de la relación (teniendo en cuenta que América necesitaba de la mano de obra y Europa poseía ilimitada oferta demográfica), se dieron las condiciones para que millares de europeos centro-orientales migraran hacia los países latinoamericanos, muchas veces dominando regiones enteras en estos últimos. Así se fueron desarrollando en esa época y a través del establecimiento de vínculos étnicos entre esos pueblos, lazos que perduran hasta la fecha pese a haber atravesado una serie de momentos difíciles.

Entre 1880 y 1918, aproximadamente, se inició una nueva fase en esta relación, en la que los factores políticos, tales como potencial económico, intereses estratégicos y problemas de política interior, pasaron a formar parte de las preocupaciones de los países en cuestión. Aunque estas relaciones eran en principio bilaterales, las relaciones diplomáticas se restablecieron en toda la región, dado que el interés mutuo era creciente, ya fuera para apaciguar conflictos étnicos internos, como en el caso europeo, ya fuera para expandir y fortalecer presencias culturales y políticas. Más allá de los factores citados, podía notarse también una cierta pretensión neocolonialista por parte de los resurgidos países de Europa oriental, que fueron rechazados inmediatamente; en el caso del Brasil, por Getúlio Vargas, con los Decretos de Nacionalización. En el período entre las dos guerras mundiales, Europa centro-oriental desarrolló una política propia en relación con América Latina. En estas relaciones sobresalieron los países más importantes, como Polonia, Hungría y Checoslovaquia, en el marco de un razonable crecimiento de la interacción tanto diplomática como demográfica y económica. Durante ese período, un 5 % del comercio exterior húngaro, por ejemplo, se desarrollaba con América Latina, un porcentaje que nunca pudo ser igualado en años posteriores.

Cuando sobrevino la II Guerra Mundial, América Latina rompió relaciones con los países que apoyaban al Eje y reorientó su relación con los países atacados a través del reconocimiento de sus gobiernos en el exilio, lo que se constituyó en un importante momento antes de la reformulación

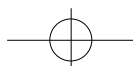


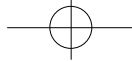


completa de las relaciones entre ambas regiones en el período de posguerra. Superado el período de desconfianza, se reanudaron las relaciones, aunque muchas veces muy lentamente, algunas veces incluso en una atmósfera de frialdad, ya que la mayoría pasó a formar parte del entonces bloque comunista, fuera en calidad de integrante de la Unión Soviética o como satélite de la misma.

En ese contexto, se destaca como hecho importante la victoria de Fidel Castro en Cuba, que inauguró una nueva etapa en las relaciones entre los países comunistas de Europa del Este y la isla de América Central. En parte, la reanudación de las relaciones entre Cuba y los países de Europa oriental sirvió para compensar la ausencia latinoamericana, pues permitió un intercambio intenso tanto de estudiantes, profesionales y turistas, como de comercio y cultura, a la vez que reavivó el interés del este europeo por la cultura y problemática latinoamericanas, lo que derivó en la traducción de libros y en la formación de parejas cubano-europeas. Esta realidad de hecho produjo un acercamiento apreciable entre ambas regiones en un momento de extrema polarización en el escenario internacional, en el cual América Latina tendía predominantemente hacia el lado norteamericano. No obstante, este acercamiento se interrumpió casi por completo después del colapso del bloque soviético. Fuera de la relación particular con Cuba, la interacción con América Latina se había dado principalmente por dos factores: el *boom* de la literatura latinoamericana, que repentinamente despertó el interés de Europa del Este favoreciendo su presencia cultural; y el proceso de estatización de las mayores economías latinoamericanas, ya que la sustitución de importaciones hizo que los capitalismos estatales procuraran otras economías estatizadas, las socialistas.

Fueron esencialmente esos tres factores los que motivaron un verdadero salto en las relaciones entre América Latina y Europa centro-oriental, aliados a una coyuntura económica mundial y a una relativa apertura de algunos países socialistas, alcanzando hacia el final de la década del 70 la mejor situación de su historia. No obstante, ese modelo no sobrevivió a las condiciones del mercado de crédito y los países en cuestión no superaron esta instancia, desmoronándose casi simultáneamente con el advenimiento de los años 80. No obstante, las relaciones políticas, culturales y académicas se mantuvieron, y éstas últimas mostraron incluso un cierto crecimiento.

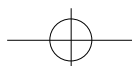


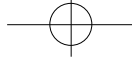


El impacto de la ampliación de la UE en el MERCOSUR 77

El año 1989 marcó el inicio de otra etapa de las relaciones entre las dos regiones, ya que la década del 80 se caracterizó por la redemocratización de los países latinoamericanos y la erosión del sistema comunista que condujo a la transición de los países de Europa del Este al modelo económico del capitalismo de mercado, entre ellos Polonia, que recibió el apoyo de las democracias latinoamericanas recién restablecidas. Comenzó luego una década de nuevas naciones buscando sus identidades, muy intensa y fértil y de extrema importancia para las relaciones, aunque también muy difícil. Durante esta etapa, las visitas de jefes de Estado se convirtieron en una constante y, a pesar ser rutinarias, arrojaron importantes resultados para las relaciones como, por ejemplo, la eliminación recíproca de visados. Es en ese momento que surgen los países que más tarde formarían parte de la Unión Europea como naciones independientes, muchas dentro de nuevos límites territoriales o, incluso, reapareciendo después de años de integración, como por ejemplo Estonia, Letonia y Lituania, ya separadas de la URSS o como la República Checa y Eslovaquia y, un poco más tarde, Eslovenia. En cierta forma, este proceso favoreció a América Latina, ya que derivó en una red mucho más densa de relaciones, en la medida en que la presencia formal en los países de la región aumentó considerablemente y los lazos étnicos inevitablemente comenzaron a proliferar, reflejándose también en el campo intelectual y académico.

Inicialmente, se manifestó entre América Latina y Europa oriental cierta desconfianza en la competencia por los mercados de Europa occidental, pero el tiempo aplacó las emociones de ambas partes y determinó que pasaran a buscar una interacción mutuamente favorable dentro del contexto existente. Hubo también una relativa convergencia y cooperación política de los países en temas referidos al ámbito de las Naciones Unidas, y se siguió una política más pro europea, con excepción de la cuestión relativa a Cuba que, por motivos históricos, plantea una cierta divergencia entre las dos regiones. Como ya se mencionara, la existencia de visados fue eliminada progresivamente, en parte debido a la existencia de un número relativamente considerable de descendientes de europeos del Este en América Latina. Asimismo aumentó la frecuencia de visitas de jefes de Estado, como ya se mencionara también. Infelizmente, en el plano económico las relaciones no se desarrollaron de la misma manera, principalmente por la apertura económica de los países del Este hacia Europa occidental, y en particular por la situación económica desfavorable en ambas regiones.

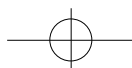


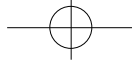


Según Dembicz y Dembicz, “llegamos así al tema de más actualidad que es la ampliación de la UE hacia el Este. En el inicio se manifestaron ciertos temores económicos. Sin embargo, en la realidad, la perspectiva del acceso muy próximo y ya seguro de ocho países de Europa centro-oriental a la UE avivó en muchos aspectos las relaciones interregionales, desde visitas políticas recíprocas y la búsqueda de fórmulas de adecuado aprovechamiento de las políticas latinoamericanas de la UE en los campos económico, social, cultural y académico, hasta una creciente presión de los latinoamericanos de ascendencia centroeuropea sobre los consulados de los países de Europa centro-oriental para obtener pasaportes de las patrias de sus padres, abuelos o bisabuelos. Este último movimiento se notó con mayor intensidad en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. A nivel social-popular constituyó una señal de que Europa centro-oriental comenzó, con su aproximación a la UE, a adquirir una imagen diferente, más favorable” (pág.19).

Un aspecto de extrema importancia en el contexto de las relaciones entre América Latina y Europa centro-oriental es el tema demográfico, dado que, sobre todo hacia finales del siglo XIX e inicio del siglo XX, hubo fuertes movimientos migratorios que determinaron tanto la presencia de europeos del Este en América como de latinoamericanos en las márgenes de los ríos Danubio, Vistula o Vlatava. El período se vio dominado por lo que se conoció como fiebre brasileña. El fenómeno se basó fundamentalmente en la esperanza que despertaba la región entre los pueblos de Europa del Este, dado que las condiciones de vida en sus tierras natales no eran las mejores, y aspiraban a “dejar atrás penurias, opresión y persecución. Atraídos y deslumbrados, buscaban alcanzar la otra margen del océano. ¿Quién podía resistir la tentación? [...] Tentados, probaban mejor suerte. Soñaban con minas de plata, árboles lecheros, frutos del llamado árbol del pan, alimento milagroso en los desiertos”. Se estima que hoy viven en Brasil unos 1,5 millones de descendientes de polacos, 300 mil húngaros, además de contingentes menores de eslovenos, checos, eslovacos, lituanos, etc.

Pero la importancia de este fenómeno no reside en su pasado, sino en su impacto sobre las relaciones interregionales actuales que, superada ya la instancia del período comunista, se reactivaron en la última década con la realización de actividades culturales conjuntas, tales como congresos nacionales y latinoamericanos y el surgimiento de comunidades y organizaciones de diversa índole. Eso se debió, en parte, al surgimiento de nuevas naciones en





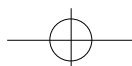
El impacto de la ampliación de la UE en el MERCOSUR 79

la Europa pos socialista, lo que permitió que las colectividades residentes en América buscaran un mayor acercamiento a sus orígenes. Además de eso, hubo una aproximación bilateral más intensa, en consonancia con la creación de diferentes instituciones responsables de estos temas en las respectivas “madres-patrias”, acelerando la interacción cultural entre los países de Europa oriental y sus respectivos descendientes en América Latina, incluidos frecuente viajes de delegaciones de ambas partes, en tanto que proliferaron las cátedras universitarias, los cursos de idiomas y las becas de doctorado, por ejemplo, en Praga, Budapest y Cracovia.

Más recientemente, incluso se vienen intensificando las relaciones comerciales en razón de esa presencia étnica en América Latina, con organización de reuniones, seminarios y congresos de empresarios de las diferentes colectividades. Finalmente, “es preciso recordar aquí la tendencia de una vuelta formal a las raíces que desemboca en solicitudes de pasaportes de las ‘patrias antiguas’. Los consulados de los países de Europa centro-oriental que tienen asegurado su acceso a la UE están colmados con estas solicitudes” (Dembicz - Dembicz, 2004, pág. 22).

El movimiento inverso, esto es, de latinoamericanos hacia Europa del Este, se dio principalmente entre jóvenes que fueron a estudiar a los entonces países socialistas, perseguidos que buscaron refugio político, y también algunos que regresaron por motivos familiares y sentimentales. Aunque no fue muy significativo en términos cuantitativos, el proceso determinó un acercamiento cultural de los pueblos, situación que sufrió un vuelco casi total después de 1989. Sin embargo, debido a esas corrientes migratorias que se dieron sobre todo en el período de la guerra fría, se estima que hoy viven al menos cinco mil latinoamericanos en países de Europa del Este que realizan una contribución razonable al incremento de las relaciones entre ambas regiones.

En la actualidad, más de dos centenares de investigadores y docentes trabajan con cuatro mil estudiantes sobre temas latinoamericanos en las más diversas áreas. “Es indudable que, al entrar a la UE, los ocho países de Europa centro-oriental potenciaron sus posibilidades en materia de relaciones académicas con América Latina. Hoy en día, decenas de profesores visitantes de países de Europa del Este llegan anualmente a América Latina y otros tantos latinoamericanos concurren a los centros de universitarios de Europa centro-oriental para dictar cursos y colaborar en proyectos de estudio” (Dembicz - Dembicz, 2004, pág. 25).



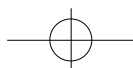


El cambio radical que experimentó el sistema político y económico de Europa centro-oriental, iniciado en 1989, provocó un verdadero terremoto en las relaciones internacionales políticas, económicas y comerciales, agudizando un proceso que se venía perfilando desde la crisis de inicios de la década del 80, determinando que hacia comienzos de la década del 90 los valores del intercambio comercial se situaran en los niveles más bajos de la historia reciente. Entre los factores responsables, cabe mencionar la liberalización del comercio exterior del monopolio estatal y de las actividades económicas; las progresivas privatizaciones; y la paulatina eliminación por parte de los países en cuestión de consulados autónomos de las consejerías comerciales. Otro factor de peso fue el brusco giro operado en las economías de Europa centro-oriental en dirección a la UE, dejando a América Latina doblemente relegada. Además de eso, la debilidad económica de los países de Europa del Este impidió que otras empresas que no fueran los grandes grupos, frecuentemente resabios obsoletos del socialismo, consiguieran efectuar transacciones importantes, lo que determinó una creciente presencia de intermediarios de Europa occidental en el comercio de la región, principalmente alemanes y holandeses.

A favor de las relaciones interregionales habla la complementariedad económica, la relativización de las distancias y la necesidad de competir con otros actores regionales. Y si bien no hubo hasta la fecha un aumento cuantitativo en las relaciones entre ambas regiones, cabe destacar que la estructura genérica del comercio va modificándose, dado que disminuye la participación de materias primas y aumenta la presencia de productos químicos elaborados y productos metal mecánicos, además de nuevos productos, tales como aeronaves, helicópteros, electrodomésticos y calzados.

II. El ALCA, la crisis del real y la crisis del Mercosur

Como hemos visto, con la creación del MERCOSUR Brasil ocupó un vacío de liderazgo existente en América del Sur. Aunque la iniciativa del Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) está formalmente inactiva, políticamente sus objetivos se encuentran en vías de efectivizarse gracias a la asociación de Chile, Bolivia y del acercamiento de Venezuela al MERCOSUR, un ejemplo que podría ser seguido por los demás países del subcontinente. Además de eso, Brasil está creando un área de influencia en torno al Atlántico





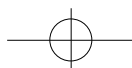
El impacto de la ampliación de la UE en el MERCOSUR 81

Sur. En su nueva estrategia de inserción internacional, el MERCOSUR representa el elemento fundamental, además de constituir una traba a determinados aspectos del reordenamiento mundial deseado por los Estados Unidos.

Con el inicio del segundo mandato del presidente Clinton, la Casa Blanca pasó a la ofensiva, dado que la UE y los países asiáticos se estaban acercando al MERCOSUR. En una presentación ante un Comité del Senado, la secretaria de Comercio de los Estados Unidos, Charlene Berchefsky, manifestó, entre otros conceptos, que “el interés creciente que despierta el MERCOSUR, no solo en América del Sur y en el Caribe, sino también en Europa, en Japón y en China es percibido (por nosotros) como una amenaza a los intereses comerciales y al liderazgo mismo de los Estados Unidos en el hemisferio”. El propio presidente William Clinton se manifestó en ese mismo sentido ante parlamentarios norteamericanos: “Es preciso actuar, expandir nuestras exportaciones hacia Asia y América Latina, las dos regiones que crecen más rápidamente, o nos quedaremos atrás a medida que esas economías fortalezcan sus lazos con otros países”.

A pesar de que los mercados latinoamericanos se habían convertido en importadores de productos norteamericanos gracias a los planes de ajuste económico de carácter neoliberal, es preciso considerar que los mercados al sur del Río Grande representan un elemento vital para la recuperación de la economía de los Estados Unidos y la rearticulación de su liderazgo. Y la importancia de América Latina para los Estados Unidos tiende a crecer, conforme a proyecciones del comercio internacional: en 2010, las exportaciones norteamericanas hacia América Latina serán equivalentes a aquellas destinadas a Europa y Asia juntas. El Brasil, apoyándose en el MERCOSUR, constituye una pieza clave en esta cuestión, dado que su apertura es apenas parcial. Además de eso, el país (y el MERCOSUR) que conserva su característica de *global trader*, teniendo en cuenta que el 30 % de sus exportaciones están destinadas a la UE, está creando una zona de influencia política-económica en torno a América y al Atlántico Sur, por lo que busca establecer y desarrollar vínculos extracontinentales.

En el marco de la intensificación del intercambio comercial y de avances en otros aspectos de la integración, la asociación de Chile y de Bolivia al MERCOSUR, las negociaciones en curso con otros países sudamericanos y la anunciada adhesión plena del primero, marcan el éxito de la iniciativa de ampliación de la integración de la región platina a toda América del Sur. Con todo, en 1997 la crisis financiera asiática impactó negativamente



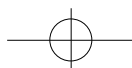


en la región, fenómeno agravado por los colapsos de las bolsas de valores de Asia y de Rusia en 1998. La crisis produjo una fuga de capitales de los mercados emergentes, sobre todo del Brasil (pérdida del 50 % de las reservas cambiarias), que hacia principios de 1999 se vio forzado a devaluar su moneda, que llegó a cotizar en una relación de dos reales por dólar estadounidense. El encarecimiento de las importaciones brasileñas golpeó duramente a Argentina, que poseía un superávit en relación con el Brasil. Fue el inicio de la llamada crisis del MERCOSUR, que algunos identificaron con el fin de la integración regional.

Más que de una crisis de integración en sí misma, se trató, sin embargo, de la erosión de un modelo económico y, especialmente, del contexto internacional en que se basaba. La coyuntura de la economía hacia finales de los años 90 era esencialmente diferente de aquella en el inicio de la década. La inestabilidad financiera global, la lentitud del crecimiento económico o, mismo, la recesión en la región, la caída de los indicadores sociales y el aumento del desempleo, afectaron igualmente la situación política interna, produciendo cierta erosión en la legitimidad de los gobiernos de los países del MERCOSUR. Con todo, la situación fue exagerada por la parte argentina ante la inminencia de las elecciones presidenciales de aquel país. Electo presidente el candidato de la oposición, Fernando de la Rúa, la Argentina ensayó un tono más conciliador y retornó a la integración, y otro tanto ocurrió en la relación con Uruguay, con la victoria del colorado Batlle. Además de eso, en virtud de la persistente recesión en la Argentina y a pesar de que las exportaciones del país hacia el Brasil habían caído, las importaciones desde el Brasil no crecieron significativamente.

De ese modo, el retorno del crecimiento a la región era una condición indispensable para la continuidad del proceso de integración, algo de lo que los gobiernos son muy conscientes. Por otro lado, con el peligro que virtualmente corrió el MERCOSUR, una serie de actores que normalmente se movilizaban poco o que incluso criticaban la integración, tomaron conciencia del perjuicio que sufrirían con su posible desaparición e incluso se dieron cuenta de las virtudes del proceso. De hecho, como reconocieron diversos empresarios, el abandono del MERCOSUR traería una pérdida de confianza de los inversores internacionales y una desmoralización que perjudicaría a cada país de la región individualmente.

En un cuadro de exacerbación de los problemas vinculados a la globalización, el MERCOSUR es percibido, cada vez más, como un buen



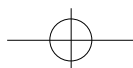


instrumento para articular una nueva modalidad de inserción internacional en los países sudamericanos. A pesar de la incertidumbre que todavía persiste, pocos autores cuestionan el carácter indispensable del proceso. Así, al tiempo que se rediscuten los mecanismos decisorios y las instituciones necesarias para un adecuado funcionamiento del MERCOSUR, cuestiones como la profundización y ampliación del mismo adquieren un carácter estratégico. Es necesario, asimismo, responder a los desafíos de la propuesta de integración hemisférica representada por el ALCA y diseñar el lugar del MERCOSUR dentro de ella.

En lo que se refiere al primer aspecto, sería incorrecto acusar a las instituciones y a los mecanismos decisorios del MERCOSUR como responsables de la falta de una solución rápida a la crisis actual. La aparente limitación de las mismas fue lo que permitió un rápido avance de la integración regional. Lo que no quiere decir que tal dimensión no deba ser repensada con la creación de instituciones permanentes y supranacionales. Pero, para ello, el compromiso brasileño debe crecer y la desconfianza argentina disminuir. De cualquier forma, el resultado de tales desafíos dependerá esencialmente de ciertas alteraciones en las políticas económicas de los países de la región, toda vez que no pueda haber salvación individual. La llegada de nuevos gobiernos a la Argentina, Uruguay y Chile, así como la relativa alteración en la correlación de fuerzas dentro del gobierno brasileño (con la anticipada preparación para la lucha sucesoria) deberá generar un nuevo clima favorable para eso. La atención principal deberá centrarse en la solución a los problemas sociales y el retorno de un crecimiento económico sustentable como aspecto central ya que, de lo contrario, podría caerse en graves crisis de gobernabilidad.

III. Integración sudamericana y la Europa de los 25: ampliación del Mercosur y de la UE

En lo concerniente a la ampliación del MERCOSUR, es necesario considerar que la región platina representa un área madura, de crecimiento económico y demográfico moderado y que la región andina, especialmente su parte septentrional (Colombia y Venezuela) representa áreas dinámicas con grandes perspectivas de crecimiento, a pesar de las crisis políticas que afectan a esos países en estos momentos. El acercamiento, sea como



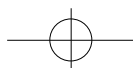


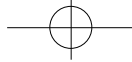
asociación, sea como adhesión, de los países andinos, se realizaría por caminos transversales al ALCSA, creando un círculo concéntrico en torno al núcleo duro original. Por otro lado, la cooperación con África del Sur, enunciada por la iniciativa de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur y reforzada por la manifestación del entonces presidente Mandela en la reunión del MERCOSUR en Ushuaia, constituiría un segundo círculo concéntrico. De este modo, se vería formada un área de considerable capacidad productiva, tecnológica, rica en recursos naturales y un mercado atractivo para las actividades regionales y para los intereses de otras regiones.

La realización de tales objetivos contribuirá a forjar un polo de poder capaz de participar de una incipiente constelación multipolar para conformar el sistema internacional en el inicio del nuevo siglo. Sin embargo, hasta entonces será indispensable mantener relaciones diversificadas con los otros polos de poder mundial como son los EE.UU./NAFTA, Unión Europea y el sudeste asiático. En ese punto, la cuestión del ALCA necesita ser encarada con realismo. Sería un suicidio diluir el MERCOSUR en una integración hemisférica liderada por la mayor potencia del planeta, pero sería también irreal dar la espalda a la misma. Con el MERCOSUR fortalecido y negociando en bloque podrá buscarse cierta forma de integración hemisférica que, incluso, potenciaría su inserción mundial. Por lo tanto, es fundamental abandonar la postura puramente reactiva y de mero intercambio, dando a este conjunto de relaciones multilaterales simultáneamente un contenido estratégico. Así, a comienzos del nuevo siglo, el MERCOSUR enfrenta un conjunto de desafíos que, correctamente encaminados, lo reforzarán, permitiendo explorar nuevas realidades potenciales dentro del escenario internacional.

Con todo, en este contexto el lanzamiento del Plan Colombia de ayuda a la lucha contra el narcotráfico, oficializado por los Estados Unidos el 31 de agosto de 2000 a través de una visita del presidente Clinton y la celebración simultánea de la Cumbre de Brasil, que reunió a los dirigentes sudamericanos (por invitación del Brasil), expresaron dos tendencias opuestas (aunque asociadas) que vienen desarrollándose en América del Sur. Se trata de dos respuestas distintas al desgaste de estabilidad política-económica observada en el inicio de la década.

La decisión brasileña de convocar a la Reunión de la Cumbre Sudamericana de Brasilia, donde se propuso la creación de un Área de Libre Comercio de América del Sur justamente en momentos en que se cuestionaba





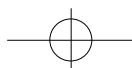
El impacto de la ampliación de la UE en el MERCOSUR 85

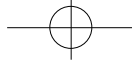
la propia supervivencia del MERCOSUR, pareció sorprender a algunos analistas. Con todo, se trata de un proceso racionalmente explicable a la luz de la crisis brasileña y de las crecientes dificultades internacionales y regionales. De ahí la recuperación de un discurso diplomático independiente (aunque no confrontador) y de crítica a la “globalización asimétrica” por parte del Brasil.

La preocupación de gran parte del empresariado brasileño, derivada de la prolongada recesión y de los riesgos que encierra una posible adhesión al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), hizo que el gobierno buscara alternativas internacionales. Paradójicamente, la respuesta a la crisis del MERCOSUR se centró en la ampliación de la integración hacia toda América del Sur. Así, la iniciativa de creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), propuesta por el Brasil en 1993, acabó concretándose por vías transversales con la decisión de la Cumbre de Brasilia de iniciar en octubre tratativas para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina.

Además de que las dificultades económico-financieras actuales se combinaron con las crecientes articulaciones americanas para la creación del ALCA (facilitada por la crisis del MERCOSUR), la presión americana contra la reelección de Fujimori y el Plan Colombia se percibió como una forma de injerencia en asuntos internos de los países sudamericanos. Una militarización todavía mayor de los conflictos internos colombianos con sus secuelas de refugiados y otros problemas es algo que preocupa a los países de la región. Por eso, más allá de las necesidades económicas, la nueva propuesta incluyó una dimensión política. Es en este contexto que el Brasil encuentra espacio para ejercer un cierto liderazgo regional, en concertación con los vecinos, que puede incluso reafirmar su virtual candidatura a una banca permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU reformado.

El colapso financiero de Argentina hacia fines de 2001, que precipitó la caída del presidente De la Rúa, marcó una profundización de la crisis del MERCOSUR. Pero la situación cambió con la elección de presidentes favorables al proceso de integración como el brasileño Lula, el ecuatoriano Gutiérrez y el argentino Kirchner, además del cambio de rumbo en Perú, Bolivia y Paraguay y la permanencia de Chávez en Venezuela. Únicamente Chile y Colombia mantienen cierta reticencia en relación con la integración sudamericana.

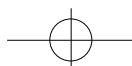




La elección del presidente Lula, que asumió en enero de 2003, marcó una suerte de inflexión en la política exterior brasileña. En primer lugar, la recuperación del MERCOSUR y la integración sudamericana pasaron a ser la prioridad número uno de Brasilia, con medidas destinadas a promover la asociación entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), además de Chile, Guayana y Surinam. La Iniciativa de Integración Física de América del Sur (IIRSA) es una de las bases para tal proceso. Además de eso, la política exterior brasileña buscó mayor autonomía, diversificación de las relaciones con los países ricos, participación más calificada en los organismos multilaterales, alianzas pragmáticas y asociaciones estratégicas con grandes países en desarrollo, como Sudáfrica, India (con los cuales articuló el G-3), China y Rusia. La candidatura a una banca permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU fue formulada junto con Japón, Alemania e India.

La Unión Europea, por su parte, fue ampliada en 2004, con la adhesión de diez nuevos países: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Malta y Chipre, y está previsto para el futuro el ingreso de Rumania y Bulgaria, además de otros países de la región de los Balcanes. Si bien la incorporación de los nuevos países significó una considerable ampliación del área de influencia del euro, las relaciones económicas con los países latinoamericanos se vieron considerablemente afectadas, en especial en lo que se refiere a la agricultura. Los socios latinoamericanos de Europa occidental registraron la competencia de Europa del Este, en especial en este campo, aunque también en cuanto al desvío de inversiones. Con todo, este fenómeno ya se manifestaba desde el fin del comunismo en Europa oriental.

De cualquier forma, la relación bilateral entre Europa y América Latina, cuyo eje es la cooperación UE-MERCOSUR, deberá ser replanteada en otros términos, dado que ambos lados están ampliando su integración regional. La negociación deberá tener en cuenta una Europa ampliada y un MERCOSUR también ampliado hacia el conjunto de América del Sur. Ambos procesos son irreversibles y, aunque generen ciertos problemas en el corto plazo, generarán mayores posibilidades de cooperación en el futuro. Sin embargo, para eso será necesario evaluar correctamente la visión que posee cada uno de los dos lados de la relación bilateral. Aun cuando Europa no lo admita explícitamente, su objetivo es recuperar un protagonismo internacional perdido con las guerras





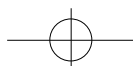
mundiales, solo que ahora de una manera integrada. En ese sentido, el elemento prioritario es buscar mayor autonomía político-militar frente a los Estados Unidos.

IV. Perspectiva del actual gobierno brasileño

La política del nuevo gobierno brasileño tiene en cuenta la cuestión planteada anteriormente y es convergente con la postura europea. La UE acredita que el Brasil se encuentra en el área de influencia norteamericana y no pretende alterar esa situación, aunque también desea ver al Brasil desempeñando un papel más autónomo en las relaciones internacionales y liderando un bloque sudamericano. De la misma manera, desea mantener su presencia económica en la región. En relación con el hecho ciertamente real de que la ampliación de la Unión Europea hacia el Este afecta negativamente el flujo comercial y financiero, también es necesario contextualizar la cuestión, teniendo en cuenta el modelo de desarrollo proyectado por el nuevo gobierno.

Es preciso reconocer que las relaciones comerciales MERCOSUR-UE encuentran crecientes dificultades y están retrocediendo, en términos relativos o porcentuales. Las actuales negociaciones sobre el establecimiento de una asociación entre los dos bloques, con la correspondiente liberalización del comercio, difícilmente podrán concretarse en el formato propuesto. Existen cuestiones que deben ser resueltas en el ámbito de la OMC, como la agricultura, lo que presupone una negociación UE-EE.UU. De la misma manera, la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) es difícil, ya que ahora involucra a nuevos actores, a saber, los países de Europa del Este que adhirieron a la Unión Europea. En este sentido, insistir en avanzar en las negociaciones englobando el comercio de bienes agrícolas podría perjudicar la cooperación política y la transferencia de tecnología que en el más largo plazo son más importantes.

Sin duda, hay aspectos en la ampliación de la UE que pueden beneficiar la relación comercial entre Europa y América del Sur. Los países del Este pasaron a integrar los acuerdos y las pautas de importación de productos latinoamericanos existentes actualmente en relación con la Unión Europea, lo que puede significar una ampliación del mercado para productos latinoamericanos. Por otro lado, la agricultura de los ex países socialistas viene



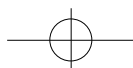


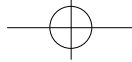
a desempeñar un papel importante en detrimento de América Latina, cuando se trata de productos semejantes a los de Europa occidental. En ese sentido es posible que principalmente se vea afectada la explotación de azúcar y tabaco. Los productos tropicales permanecerán en el mismo nivel o incluso crecerán, viéndose tan solo perjudicada la Argentina (exportación de trigo).

El fortalecimiento del euro, moneda a ser adoptada por los nuevos países, es de interés del Brasil tanto por razones económicas como políticas (mayor autonomía para Europa). Además de eso, habrá una tendencia al encarecimiento progresivo de los costos de la producción del Este y una gradual desaparición de las ventajas comparativas de la región, aunque éste sea un factor de mediano plazo. Por otro lado, Europa del Este carece de bienes de consumo popular y los de procedencia de Europa occidental son caros (considerando el menor poder de compra de la población de Europa oriental), habiendo, por lo tanto, espacio para un nuevo tipo de exportación del MERCOSUR, de mayor valor agregado. Si está bien negociado, éste puede ser un factor de aprovechamiento de productos de consumo en los que somos competitivos.

Sin duda, existe una tendencia declinante del comercio y de las inversiones. Sin embargo, también debe considerarse que, igual que Europa, el nuevo gobierno brasileño otorga mayor prioridad al mercado interno. Estamos geográficamente distantes de los mercados consumidores del Norte y los costos de transporte anulan muchas de las ventajas comparativas. Para los sudamericanos, los mercados locales, africanos y árabes son más ventajosos. La cooperación con la Unión Europea debe situarse más en el campo político (multipolaridad, agenda social y ambiental) y de transferencia de tecnología. El fortalecimiento de Europa que trae aparejado la ampliación es de interés del Brasil para la afirmación de un sistema mundial multipolar y la reforma y el fortalecimiento de la ONU.

La transferencia de tecnología, políticamente negociada y complementada con inversiones de calidad y cantidad, constituye un instrumento indispensable para el desarrollo económico de Brasil y de Sudamérica, mucho más relevante que el comercio de mercaderías, considerado en forma individual. En este sentido, la ampliación de Europa con la incorporación de diez nuevos países trae nuevos desafíos y posibilidades, en el marco de un cambio en los términos de relación birregional. Es posible que para América Latina marque el fin de ciertas ilusiones, generadas por una agenda de



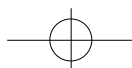


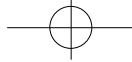
El impacto de la ampliación de la UE en el MERCOSUR 89

liberalización cada vez más problemática. Incluso el ALCA enfrenta hoy muchas dificultades. Observado en perspectiva, el ingreso de los países de Europa del Este incluso puede significar un acercamiento con esa región. Para eso, sin embargo, será preciso que nuestros gobiernos y negociadores asuman la subjetividad de esta nueva realidad objetiva.

Referencias bibliográficas

- ALMEIDA, Paulo Roberto de (1993). *O Mercosul no contexto regional e internacional*, São Paulo, Aduaneiras.
- DAUSTER, Jório (1996). "Mercosul - União Européia: rumo à associação inter-regional", en *Política Externa*, vol. 4 n° 4, São Paulo.
- DEMBICZ, Andrzej - DEMBICZ, Katarzyna (2004). *Relações entre Europa Centro-Oriental e América Latina no início do século XXI*, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.
- ESPAÑA, Iñigo de Palacio - VIZENTINI, Paulo Fagundes (Orgs.) (1996). Seminario União Européia - Mercosul: Acordo Marco Inter-Regional de Cooperação, Porto Alegre, Presidência Espanhola da União Européia.
- FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima - ARAÚJO, Ernesto Fraga (1995). *Mercosul Hoje*, São Paulo, Alfa-Ômega/ Brasília, FUNAG.
- GRABENDORFF, Wolf (1999). "A relação entre a UE e América Latina: uma associação estratégica?", en *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra, vol. 8, n° 3, diciembre.
- GRANDI, Jorge - SCHUTT, Daniel (1996). "O Mercosul em 1996: consolidação ou incerteza? Notas sobre as conquistas e dificuldades de uma União Aduaneira em formação", en *Contexto Internacional*, vol. 18, n° 2. Rio de Janeiro: IRI/PUC.
- LAFER, Celso (2000). "O cenário mundial e o relacionamento União Européia/Mercosul", en *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra, vol. 9, n° 1, junio.
- LANDAU, Alice (1995). "As dimensões externas e os determinantes geopolíticos da construção européia", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 38, n° 2, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- LIMA, José Alfredo Graça (1999). "O processo de associação Mercosul-União Européia", en *Política Externa*, São Paulo: Paz e Terra, vol. 8, n° 1, junio.
- MARTINS, Luciano y otros (1997). "ALCA: uma pauta para discussão", en *Política Externa*, vol. 5, n° 4, São Paulo, Paz e Terra.

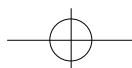


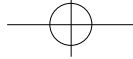


- MEDEIROS, Marcelo de Almeida (1995). "Relações Exteriores do Mercosul: uma abordagem brasileira", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 38, nº 2. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- PARADISO, José y otros (2000). *Política externa na América do Sul*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.
- PLÁ, Juan Algorta (coord.) (1994). *O Mercosul e a Comunidade Européia: uma abordagem comparativa*, Porto Alegre, Ed. da Universidade/ UFRGS, Instituto Goethe/ICBA.
- RAPOPORT, Mario - MUSACCHIO, Andrés (coords.) (1993). *La Comunidad europea y el MERCOSUR: una evaluación comparada*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer/ FIHES.
- RODRIGUES, Paraskevi Bessa (1997). "União Européia - Mercosul: uma relação a ser definida", en *Ciências e Letras* nº 19, Globalização e regionalização, Porto Alegre, Faculdade Portoalegrense de Educação, Ciências e Letras.
- SARAIVA, Miriam Gomes (1990). "A opção européia e o projeto de Brasil Potência Emergente", en *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, IRI-PUC/RJ, no11, enero-junio.
- SAVINI, Marcos (2001). "As negociações entre Mercosul e União Européia", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, IBRI, 44 (2).
- VIZENTINI, Paulo Fagundes (2000). "A cooperação União Européia-Mercosul face a ALCA: dificuldades e possibilidades", en HOFMEISTER, Wilhelm - TREIN, Franklin (Orgs.) (2001). *Anuário Brasil - Europa 2000: Instituições e Integração*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.

RESUMEN

El rumbo que tomaron la integración sudamericana y europea, insertas en el contexto de la ampliación de la Unión Europea hacia el Este, por un lado, y de las negociaciones sobre una asociación entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (en el contexto del ALCA/Área de Libre Comercio de las Américas), por el otro, confieren a la iniciativa de Asociación entre la UE y el MERCOSUR una importancia crucial. De hecho, el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional UE-MERCOSUR, firmado en diciembre de 1995, aún no presentó resultados dignos de su potencialidad. Desde esta perspectiva, la presente contribución aborda cuestiones referidas al impacto de la ampliación de la Unión Europea con la incorporación de diez nuevos

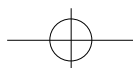
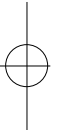
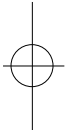




El impacto de la ampliación de la UE en el MERCOSUR 91

países y la candidatura de varios más, en las relaciones con América Latina, en especial con el MERCOSUR y América del Sur. Dado que la integración sudamericana se ha convertido en una de las grandes prioridades de la diplomacia del gobierno de Luís Inácio Lula da Silva, el cuadro se va modificando tanto del lado europeo como latinoamericano. En ese sentido, se busca reseñar la perspectiva brasileña de este proceso.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXI - Nº 4 - Diciembre, 2004





La nueva Europa

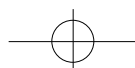
Mirko Wischke

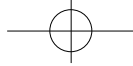
¿Ha despertado expectativas políticas (en los nuevos países miembros) la incorporación en la UE? Sin duda en un principio fueron grandes las expectativas, aunque entretanto el espectro de opiniones es tan diverso que incluye una cauta satisfacción, indiferencia y también una angustiosa inseguridad. Amplios sectores de la población tienen la sensación de ser los vecinos pobres en la casa europea. Esta inseguridad se ve potenciada por la futura adopción del euro (en Letonia se proyecta introducirlo dentro de tres años), en vista del aumento de precios que en su momento desató en los estados occidentales de la UE y que, a menudo, es instrumentalizada por los políticos con el fin de establecer una alianza entre los “estados pequeños de la UE”. Uno de los políticos que ha hecho reiterados esfuerzos en esa dirección es Vaclav Klaus, actual presidente de la República Checa.

Entre las razones que han generado esta sensación de incertidumbre, podría aducirse, por ejemplo, que no se estarían cumpliendo las expectativas

MIRKO WISCHKE

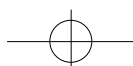
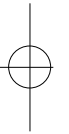
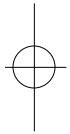
Mirko Wischke. Realizó estudios de filosofía, historia y ciencia de la cultura en la Universidad Humboldt (Berlín, 1984-1989). Colaborador científico en el Instituto de Filosofía de la misma Universidad (1991-1993). Asistente científico en la Cátedra de Filosofía Práctica de la Universidad Martín Lutero en Halle-Wittenberg (1993-2000). Profesor invitado en la Universidad Europea de Humanidades de Minsk, Bielorusia (2001). Desde 2003 es el director del Centro de habla alemana de Filosofía en la Palacky's University Olmütz, República Checa. Publicó, entre otros títulos, *Crítica de la ética de la obediencia. Acerca del problema de la moral en Theodor W. Adorno* (1993).

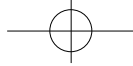




iniciales de una progresiva equiparación de las condiciones laborales y de vida con el resto de Europa, a pesar de que el crecimiento económico en los ocho nuevos países de la UE de Europa central y oriental sigue acelerándose. En ese sentido, el fuerte crecimiento económico se contrapone a la inseguridad que sienten muchos ciudadanos en los nuevos estados de la UE.

Para los nuevos países miembros de la UE de Europa central, oriental y del Sur, se proyecta un crecimiento económico promedio de entre un 5 % y un 7 % para los próximos años, lo que los sitúa entre los mercados de mayor crecimiento en el mundo junto con Asia. Sin embargo, este crecimiento difiere según se los analice como mercados consumidores o de radicación de industrias (*Der Standard*, 20 de octubre de 2004). Para Polonia, por ejemplo, que exhibe un índice de desempleo del 19 %, el crecimiento de su economía seguramente seguirá siendo el mejor argumento para defender el ingreso a la UE. Con un incremento proyectado del 4,2 % del producto bruto interno (PBI) para el año 2004 y de un 4,4 % para el año 2005, la economía de los nuevos miembros de la UE continúa aproximándose al nivel promedio de la UE, tal como se desprende de un estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas Austríaco (WIFO) y el Instituto de Estudios Económicos Comparados (WIIW) de Viena. Una tasa de crecimiento especialmente elevada se proyecta para los países de la región del Báltico, conocidos como los tres "tigres" bálticos. En efecto: en Lituania se espera un crecimiento del 6,9 % para 2004 y del 6,6 % para 2005. Los datos elaborados para Letonia indican un crecimiento del 6,2 % para 2004 y del 6,2 % para 2005. Y para Estonia, un 5,4 % (2004) y 5,9 % (2005). Siguen Eslovaquia, con el 4,5 % (2004) y 5,0 % (2005); Polonia, con 4,5 % (2004) y 4,5 % (2005); Hungría, con 3,5 % (2004) y 3,9 % (2005); Eslovenia, con 3,4 % (2004) y 3,5 % (2005); y la República Checa, 3,0 % (2004) y 3,5 % (2005). A excepción de Letonia y Lituania, el producto bruto interno supera en todos los países de Europa central y oriental el nivel previo a la transición, y los economistas esperan que las economías de los nuevos países de la UE sigan ganando en competitividad. Cabe esperar que el producto bruto interno *per cápita* siga aproximándose al nivel de la UE-15, porque en los antiguos países de la UE se pronostica un crecimiento comparativamente bajo, que no superaría el 2,0 % en 2004 y el 2,4 % en 2005. Por otra parte, el crecimiento económico de los países de Europa central y oriental se ve favorecido por la sostenida afluencia de inversiones hacia países como Polonia y la República Checa. Si tenemos en

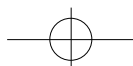


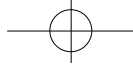


cuenta estos datos y pronósticos, cabe preguntarse por qué el rápido crecimiento de la economía no es funcional a las expectativas originales de la población.

Se trata de una pregunta que se impone, teniendo en cuenta que no solo los datos económicos desmienten el escepticismo y la incertidumbre en los nuevos países de la UE. Tampoco da lugar a preocupaciones y temores el interés de las empresas internacionales que concitan estos estados y que se encargará de que en un lapso perentorio los nuevos países miembros contarán con una infraestructura en servicios comparable a la de los países antiguos de la Unión. El instituto de investigación de mercado Forrester Research de Francfort pronostica, por ejemplo, que en el término de dos años la penetración de la telefonía móvil en estos estados será similar a la de los 15 estados viejos de la UE. Según Bernd Ostergaard, analista especializado en el sector de la telefonía móvil, Polonia ofrece las mejores posibilidades, dado que con 38 millones de habitantes es el país de mayor población de los nuevos estados miembros. Actualmente, Deutsche Telekom está en tratativas para comprar PTC, la compañía polaca de telefonía móvil. También Letonia, Lituania y Estonia ofrecen importantes oportunidades de negocios en el área de la telefonía móvil, dado que en estos países existen comparativamente pocas líneas fijas tanto en las ciudades como en las áreas rurales.

Teniendo en cuenta estos datos, debemos preguntarnos nuevamente por las razones que llevaron a este cambio de actitud en los ciudadanos respecto del ingreso a la UE. Es cierto que hasta aquí no hice referencia a la situación en el mercado laboral. Pero tampoco ésa puede ser la razón de la incertidumbre y del miedo. A diferencia de lo que ocurre en los países viejos de la UE, la situación en el mercado laboral es menos dramática, como consecuencia del traslado masivo de puestos de trabajo desde Occidente hacia los nuevos estados miembros. Sin duda que en este contexto tiene un mérito especial el “campeón mundial en exportación de puestos de trabajo”, como el semanario *Fokus* llamara recientemente a Alemania. La afirmación no busca ser una distorsión polémica de la situación real en el mercado laboral. El atractivo de un país como lugar de radicación de industrias o de comercialización de bienes se calcula sobre la base de 21 criterios de éxito, entre los que figuran importación de bienes, índice de riesgo, costos laborales e índice de corrupción. Se estima que los principales mercados de producción y comercialización del futuro van a ser Polonia, República



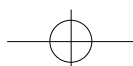


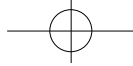
Checa y Eslovaquia. Hungría, Eslovenia y Croacia son considerados clásicos mercados consumidores, en tanto que Ucrania, Bulgaria y Rumania se perfilan como futuros centros de producción. ¿Cuáles son, entonces, las razones de este vuelco en el estado de ánimo de los ciudadanos respecto del ingreso a la Unión?

El cambio de las expectativas y la preocupación actual guardan relación con un cambio en las condiciones que no podía anticiparse al momento de negociarse la adhesión. ¿Cuáles son estas condiciones? Quiero responder a esta pregunta en forma indirecta, comenzando por una breve caracterización general de la nueva UE.

La Unión Europea va creciendo, se ha vuelto más grande. Nunca antes ingresaron tantos países a la Unión como con la incorporación de los países de Europa central y oriental, cuya economía, cultura y nivel de desarrollo científico pueden ser asimilables pero que de ningún modo pueden calificarse de homogéneos. Tampoco UE es igual a UE. Los nuevos estados se diferencian de los viejos, por ejemplo, por el hecho de que su moneda no es el euro y que todavía no se han incorporado al Acuerdo de Schengen. Mientras que los ciudadanos en los viejos países de la UE desde la firma de ese acuerdo pueden viajar de un país a otro sin someterse a controles fronterizos, para viajar de los viejos países de la UE hacia los nuevos y viceversa hace falta un pasaporte o un documento de identidad. La introducción del euro no se opera en forma simultánea en todos los países. En Letonia, por ejemplo, se piensa en introducirlo, como muy temprano, en tres años, en tanto que la mayoría de los países adherentes solo quieren introducirlo hacia finales de la década. Vuelvo a remitirme a Letonia. Actualmente se está hablando de un tipo de cambio de 1 euro igual a 2 lats, a pesar de que el tipo de cambio actual del lat –que es una moneda fuerte– es exactamente inverso, es decir, 1 lat = 2 euros. El tipo de cambio que se maneja para la introducción del euro, en lugar de reducir los temores, agudiza así la preocupación de los ciudadanos.

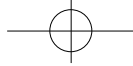
El WIIW juzga problemática la adhesión a la Unión Monetaria, que presupone el cumplimiento de los criterios de Maastricht, y enumera varios motivos. Una razón estriba en la dificultad de reducir el abultado déficit presupuestario de la mayoría de estos países, ya que un incremento de los impuestos indirectos y de los precios regulados podría desatar una espiral inflacionaria. Otro tema bien distinto es la aceptación del euro entre la población. Ya mencioné este problema.





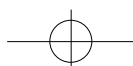
Según estimaciones del Banco Central Europeo (BCE) y de la Comisión de la Unión Europea, la mayoría de los diez nuevos países miembros de la UE deberá hacer considerables esfuerzos antes de poder integrarse a la zona del euro. Sobre todo, será necesario controlar el endeudamiento público. En la actualidad, ninguno de los países cumple con todos los criterios estipulados para ser incorporado a la Unión Monetaria. Condición previa para un ingreso a la Unión Monetaria son, como se sabe, ciertos toques en materia de inflación y tasas de interés de largo plazo. En lo que se refiere al presupuesto nacional, rigen las condiciones fijadas en el Tratado de Maastricht, según el cual el endeudamiento nuevo no debe superar el 3 % del producto bruto interno y la deuda total no debe ser superior al 60 %. Además, se exige la incorporación de la moneda al mecanismo cambiario europeo por espacio de dos años, en los que la moneda debe permanecer estable. Otra condición es la autonomía del Banco Central. Los dos países más grandes, Polonia y Hungría, no superaron ninguno de los tests que miden la adaptación de la economía a la eurozona. Ni estos dos estados ni los otros países adherentes cumplen con el criterio de estabilidad cambiaria. Solo en cuatro de los diez países, la tasa de inflación y el déficit son compatibles con los criterios de Maastricht. Siete estados alcanzaron la convergencia de las tasas de interés y mantuvieron el endeudamiento público por debajo del 60 % del PBI. En consecuencia, el BCE exhortó a todos los países con creciente endeudamiento fiscal a consolidar sus presupuestos. Sobre todo en Polonia, Hungría y la República Checa, la creciente deuda pública genera incertidumbre. En el año 2003, se revirtió la tendencia de un retroceso en las tasas de interés, lo que presionó fuertemente sobre el florín húngaro y el zloty polaco. En tanto que Hungría y la República Checa lograron reducir este año su fuerte déficit, Polonia sigue luchando con un incremento del endeudamiento que este año ascenderá al 5,6 %. La Comisión de la UE reaccionó de inmediato, poniendo en duda el objetivo del país de reducir el déficit hasta 2007 a menos del 3 % y poder introducir el euro en 2009. Los índices de inflación que durante cinco años y hasta 2002 mostraron una tendencia declinante, pasando del 10 % a tan solo el 2 %, muestran nuevamente una tendencia ascendente. En la mayoría de los países, la inflación se ubicó este año entre un 3 % y un 4 %, superando el factor de referencia del 2,4 %.

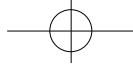
El cuadro de las diferencias entre los viejos y los nuevos países de la UE sería incompleto si solo se lo analizara desde la perspectiva occidental. Los nue-



vos países de la UE a la vez adoptaron una serie de medidas, como las que dificultan considerablemente la adquisición de inmuebles por parte de ciudadanos de Europa occidental a lo largo de los próximos años. El sueño de un mercado inmobiliario con precios muy acomodados seguirá siendo un sueño para los particulares de los antiguos estados de la UE, aunque no así para las empresas que hace tiempo vienen adquiriendo terrenos e inmuebles para fines industriales. Empresas agropecuarias alemanas y austríacas han comprado en los últimos años importantes superficies de cultivo. Para evitar el temido remate de tierras y contrarrestar la división de Europa en países ganadores, usufructuarios y perdedores, algunos países establecieron plazos de transición durante los cuales la compra de inmuebles queda vedada para los particulares extranjeros. En la República Checa, por ejemplo, se prevé proteger el mercado inmobiliario local por espacio de unos cinco años implementando una serie de medidas restrictivas. Medidas similares se han tomado también en Lituania. En Polonia, todo extranjero que desee comprar un inmueble debe obtener el consentimiento previo por parte del Ministerio del Interior. Estas restricciones están destinadas a llevar tranquilidad a la población local y evitar que los ciudadanos polacos se vean marginados de la posibilidad de adquirir inmuebles.

Sin duda, estas medidas son producto de la brecha económica que existe entre los viejos y los nuevos países de la UE. Mientras que en los nuevos países de la Unión Europea prevalece la preocupación por un rápido cambio de dueño de la propiedad inmobiliaria, en los viejos estados de la UE está difundida la preocupación ante un posible ingreso de mano de obra barata desde Europa central y oriental que pueda convertirse en un problema capaz de generar importantes turbulencias en el plano interno. La libre circulación de personas, capital, bienes y servicios son las cuatro libertades básicas de la Unión Europea. En varios sectores rigen desde el primero de mayo de 2004 –fecha de la ampliación de la UE– plazos de transición, que conllevan restricciones, en particular en lo que se refiere a la libre circulación de mano de obra. Únicamente Gran Bretaña e Irlanda parecen no haberse contagiado del temor que despierta una eventual invasión del mercado laboral por parte de ciudadanos de los nuevos estados miembros. Se trata de los dos únicos países que no adoptaron regulaciones especiales para proteger su mercado laboral. Con el fin de prevenir un abuso del sistema social por parte de nuevos ciudadanos de la UE, el gobierno británico aprobó una resolución según la cual un ciudadano polaco, por ejemplo, que no encuentra trabajo en Gran Bretaña o que no quiere trabajar, recién podrá percibir asistencia social al cabo de dos



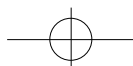


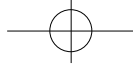
años de residencia en el país. En caso de que trabaje y se haya registrado cumpliendo con las normas vigentes, existen ciertas prestaciones a las que accederá desde el primer día de trabajo y otras de las que solo podrá beneficiarse luego de trabajar al menos un año en Gran Bretaña. En los restantes estados de la vieja UE, la libre circulación de la mano de obra ha quedado fuertemente restringida y recién se hará realidad al cabo de siete años.

No quiero entrar a detallar las diferencias establecidas en cada uno de los países. Más interesante me parece otro aspecto, que es determinar si efectivamente es factible que algún día se dé un escenario en el que el mercado laboral de los países occidentales se vea invadido por mano de obra barata de Europa oriental. Planteo esta pregunta porque desde la caída de la cortina de hierro, las grandes empresas industriales han ido trasladando sus centros de producción en forma incesante en dirección al Este. Cuando digo Este, no me refiero a China sino a los ex países del COMECON o del Pacto de Varsovia, es decir, las jóvenes democracias de Europa oriental que acaban de ingresar a la UE. La industria se traslada hacia donde está la mano de obra comparativamente más barata. En el lenguaje oficial se evita esta expresión. Se prefiere usar términos como “ventajas comparativas” o “competencia internacional”. Tal como ya mencionara, Alemania es considerado el principal exportador de puestos de trabajo.

Al margen de la interpretación que quiera atribuirse a conceptos como competencia o competitividad internacional, difícilmente pueda negarse que hubo y sigue habiendo un fenomenal traslado de puestos de trabajo. Las nuevas plantas de la industria automotriz ya construidas o proyectadas a gran escala son apenas un ejemplo. El traslado de las llamadas pymes transcurre de manera menos espectacular y recibe escasa cobertura en los medios. En cambio, ha merecido gran atención mediática la discusión en torno a si la nueva planta de Renault se construiría en la República Checa o en Eslovaquia. Por otro lado, la información sobre la gran cantidad de pymes que trasladaron su producción desde Alemania o Austria a la República Checa, muchas veces a lugares ubicados a pocos kilómetros detrás de la frontera, es más bien casual. En ambos casos, el argumento es el mismo: mano de obra más barata y altamente capacitada, y cargas impositivas menos gravosas, temas en los que los nuevos países de la UE parecen haber entrado en una verdadera carrera por ofrecer condiciones más ventajosas.

Según un estudio de la Federación de Cámaras de Industria y Comercio Alemanas (Deutscher Industrie - und Handelskammertag - DIHK), el 36

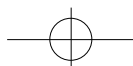


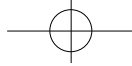


% de las pymes alemanas piensa instalarse en Europa central y oriental. De esta encuesta, realizada en el verano europeo de 2004, participaron unas 7.500 industrias. El 43 % de las mismas tiene previsto desarrollar actividades en los nuevos países de la UE, en tanto que en 2003, solo el 38 % manifestó tener planes de este tipo. En particular pequeñas y medianas empresas, sobre todo del sector textil y de la confección, maquinaria e industria gráfica así como el sector de autopartes, están buscando dónde radicarse en Europa central y oriental a fin de evitar los altos costos de producción o, más exactamente, el alto costo laboral en su país de origen, y de este modo fortalecer su “competitividad”. Los países más requeridos son la República Checa y Eslovaquia, además de Polonia y Hungría –países en los que sobre todo quieren invertir las empresas de la región sur y oeste de Alemania, de mayor vigor económico–. La escasa actividad inversora en Alemania contrasta con la política de inversión de estas empresas en los nuevos estados de la UE.

¿Qué es lo relevante en este proceso? ¿Y qué tiene que ver este proceso con los temores y miedos de los ciudadanos en los nuevos países de la UE? La fortaleza de la economía fue siempre la base del proceso de unificación europea. La integración exitosa de los estados europeos fue el resultado de una economía fuerte, que evitó que dentro de los límites occidentales de la Europa dividida de 1945 se diera un problema de financiamiento de los esfuerzos destinados a limar las diferencias en las condiciones económicas y sociales en los respectivos países miembros. Fue, fundamentalmente, una política de integración basada en la economía de mercado lo que la CEE aplicó exitosamente desde su creación y que le dio su forma a la actual UE. El jurista y ex miembro de la Corte Constitucional Federal alemana, Ernst-Wolfgang Böckenförde, señaló en su momento que ni la participación democrática de los ciudadanos ni el control democrático fueron los verdaderos pilares de la UE. En el pasado, era la mano de obra de los países más pobres la que llegaba a las naciones industrializadas en busca de trabajo. Desde hace algunos años, en cambio, la industria de estos países emigra a aquellos lugares desde los cuales en otros tiempos emigraba la mano de obra barata hacia el “rico” Occidente y Norte.

¿Qué es lo que cambió? ¿Puede compararse la ampliación de la UE con la incorporación de los países sureños de Europa (España, Portugal, Grecia) con la actual ampliación y el ingreso de los países de Europa oriental? La respuesta es negativa. ¿Por qué, entonces, no es comparable el ingreso de España con el ingreso de diez países de Europa central y oriental? La res-



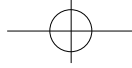


puesta es que se ha revertido la anterior tendencia de mano de obra barata migrando hacia los países industrializados. Hoy es la industria la que emigra hacia los países que ofrecen mano de obra barata. Esta tendencia no es patrimonio exclusivo de la UE y se repite en el nivel internacional, como se sabe (cfr. Charlie LeDuff, "Mexicans who went north see jobs go south", *International Herald Tribune*, 14-10-04, pág. 2). ¿Pero qué es, entonces, lo que hace que esta tendencia sea tan importante?

La evolución es relevante porque con la cristalización de mercados laborales y financieros transnacionales van surgiendo estructuras económicas que operan globalmente como agentes del poder y que son capaces de sustraerse a la influencia del estado nacional, en la medida en que las autoridades estatales difícilmente pueden reglamentar sus decisiones. Lo que desde afuera se interpreta como una retirada del Estado de ámbitos sociales y económicos, en verdad responde a una dramaturgia muy distinta, que no ha diseñado el Estado pero que se ve forzado a aceptar. Me estoy refiriendo a la desnacionalización de la economía, proceso durante el cual el Estado va perdiendo en importancia como el que decide la política económica y fiscal. Una consecuencia de este desarrollo es la pérdida del margen de acción de la política nacional para mantener los estándares sociales en los viejos estados de la UE. Con el recurso de una retórica de economía de mercado y competitividad internacional, se van reduciendo, recortando y eliminando sucesivamente los estándares de política salarial, jubilación, seguro contra enfermedad, protección contra despido y estabilidad laboral alcanzados. En el vocabulario político se habla de "reformas" cuando se hace referencia a este tipo de medidas. Nos abstenemos de opinar sobre si la reducción de estándares sociales puede ser considerada sinónimo de innovación. ¿O acaso cuando se introducen reformas ya no se trata de innovar?

No quiero profundizar en este tema virulento y objeto de muchas discusiones, sino plantear la pregunta acerca de en qué medida la política de estado nacional puede proyectarse hoy en el tiempo en consonancia con el interés nacional, es decir, a través de la política interior. El filósofo alemán Jürgen Habermas se expresa en favor de "ponerle un cerco político a los mercados que se le escapan a los estados nacionales, debilitados y sobreexigidos".* Aun cuando esta propuesta se distingue de las observaciones prevalecientes, poco críticas sobre los procesos descritos, omite un aspecto que, haciendo referen-

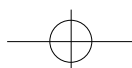
* Jürgen Habermas, *Zeit der Übergänge*, Frankfurt/M. 2001, pág. 85.

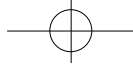


cia a Böckenförde, quiero definir como “pérdida de importancia de la voluntad democrática y de la decisión democrática” (Böckenförde, 1999, pág. 123). La globalización, interpretada como internacionalización, plantea el interrogante sobre si efectivamente es posible establecer e imponer elementos democráticos en decisiones transnacionales que se toman a nivel europeo.

Es posible que la democracia sea una condición previa para la economía de mercado, pero no por ello ambas cosas pueden reducirse a su relación mutua. El poder de configuración civilizador no es la economía. Se opone al dominio unilateral de consideraciones de economía de mercado en la integración de los nuevos países de la UE el hecho de que la democracia no se basa en el establecimiento de estructuras económicas para articular mercados financieros y de consumo. Para que la unificación de los nuevos y viejos estados de la Unión Europea progrese con el tiempo, será necesario que las decisiones políticas (y económicas) básicas no escapen al juicio y a la comprensión de los ciudadanos y las instituciones jurídicas y políticas legitimadas por el voto popular. Sin embargo, en la era de la globalización no queda claro cómo lograr ese objetivo si damos por hecho que los estados nacionales, en cuya órbita permanece la responsabilidad por el bien común de sus ciudadanos, se enfrentan a una comunidad económica supranacional sobre la que el poder público nacional tiene muy escasa o ninguna ascendencia. Jürgen Habermas subraya que sin una domesticación política del capitalismo sin fronteras no se podrá superar la “devastadora estratificación de la sociedad mundial”. Señala que la dinámica del desarrollo de la economía mundial debe equilibrarse mínimamente en sus consecuencias más destructivas, para contrarrestar sus principales distorsiones (Habermas, 2004, págs. 61-62). Ambas consideraciones son más que válidas, si tenemos en cuenta que la UE carece de la facultad de legislar por sí misma en cuestiones de política de empleo y política social redistributiva. Faltan los lazos sociales y la obligación del capital de contribuir a la equidad social, un elemento que en su momento fue un elemento distintivo de la economía *social* de mercado. La evolución actual muestra que ni la participación democrática de los ciudadanos de la UE ni sus mecanismos de control marchan al ritmo de las estructuras propias de la globalización; en la UE, los ciudadanos son analizados básicamente cuando no exclusivamente, en función de la economía de mercado. Se los evalúa como “ciudadanos del mercado”, consumidores y sujetos económicos.

Los problemas que plantea esta escala de valores, especialmente en los nuevos países de la UE, pueden medirse en función de la diferencia de in-

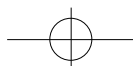


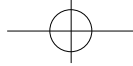


gresos que existe, por ejemplo, entre Europa oriental y Austria, y que es superior a la registrada jamás entre Austria y los estados sureños de Europa. Si bien la investigación y la experiencia niegan que se produzcan corrientes migratorias cuando la brecha de bienestar es inferior al 30 % y existen perspectivas favorables para la joven generación en el país de origen, lo cierto es que de los países de Europa oriental que son miembros de la UE, apenas la República Checa, Eslovenia y Eslovaquia están en condiciones de alcanzar estos valores y lo harán solo en el año 2015. Hungría y Polonia no tienen posibilidad alguna de alcanzar ese objetivo. Además, y tal como lo demuestra el ejemplo de la menor remuneración de la mano de obra femenina en las grandes cadenas de supermercados en la República Checa, las diferencias sociales y económicas en la nueva Europa se han instalado para quedarse; la igualdad y el bienestar seguirán siendo un sueño.

En su edición del 19 de abril de 2004, el diario austriaco *Der Standard* señala que el ingreso de los 10 nuevos estados incrementará aún más las diferencias de bienestar en la UE, además de inclinarse hacia el lado de la pobreza. Actualmente, el producto bruto interno (PBI) *per cápita* medido en términos de poder adquisitivo se ubica en la *city* londinense en el 263 %, duplicando el promedio de la UE, en tanto que en Grecia hay una región que solo alcanza el 53 % del promedio de la Unión. Con la ampliación, se suman regiones cuyo producto bruto ni siquiera alcanza un tercio del producto promedio de la UE, por ejemplo, ciertas regiones en Polonia. En los actuales países de la UE, un 20 % aproximadamente de las regiones se ubica por debajo del 75 % del promedio y, por lo tanto, son candidatos a recibir la cuota máxima de subsidios. En los 10 estados nuevos, 37 de un total de 41 regiones figuran entre las llamadas “Zonas Objetivo 1”, según los cálculos más recientes de la oficina estadística de la Unión Europea Eurostat sobre la base de datos regionales de PBI de 2001. Las tres regiones que no califican para la categoría máxima de subsidios son además de Praga, (135 % del promedio de la UE) Bratislava (102 %) y Budapest (81 %). Solo ocho regiones más se ubican en valores entre el 50 % y el 75 % del producto bruto interno promedio medido en términos del poder adquisitivo, ubicándose en una misma línea que las regiones en Grecia, Portugal y España, que actualmente son las regiones más pobres en la UE.

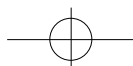
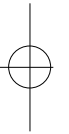
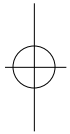
El comercio minorista que desarrolla actividades en los nuevos países de la UE se interesa sobre todo por los conglomerados urbanos a los que fluye

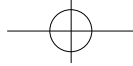




gran parte de las inversiones y del turismo. Por consiguiente, el comercio se desarrolla en estas zonas: las cadenas comerciales internacionales invierten sobre todo en y alrededor de las grandes ciudades. Suelen hacer buenos negocios, aun cuando para los checos y polacos la moda que ofrecen cadenas como H&M o C&A todavía es todo un lujo. Medido en términos del bienestar austríaco, el poder adquisitivo en Eslovenia se ubica en un 55 %, en Checoslovaquia en un 41 % y en Hungría en el 26,9 %.

Esta misma brecha se refleja también en el sistema universitario, entre otros ámbitos. Las universidades de los nuevos países de la UE se ven forzadas a implementar rígidos programas de ahorro, siendo las carreras de humanidades las más afectadas. En lo que se refiere a la necesidad de ahorro, la situación es asimilable a la de los viejos países de la UE. Sin embargo, las universidades en los nuevos estados de la UE están mucho más expuestas a la competencia por los escasos recursos presupuestarios. ¿Por qué es esto así? Oficialmente, una vez producido el ingreso quedó completada la transferencia de conocimientos del Oeste al Este. Sin embargo, una mirada al interior de las bibliotecas, oficinas, salas de seminarios y aulas de más de una universidad en los estados de Europa centro-oriental desmiente una nivelación de los estándares científicos. No cabe duda de que ha mejorado el equipamiento con libros, material didáctico y computadoras. Pero ¿mejoró también el nivel científico? ¿Puede deducirse de una mejora en las condiciones de enseñanza un mejor nivel educativo y de investigación? Cualquiera que sea la respuesta, lo cierto es que difícilmente pueda hablarse de una interacción *causal*. Las universidades en la República Checa, por ejemplo, dejan muy poco margen a los estudiantes para que desarrollen sus propios intereses de investigación; la inmensa cantidad de exámenes al final de cada semestre no permite dedicarle tiempo a este tipo de trabajos. Las tesis para una licenciatura en 'humanidades' muchas veces son poco más que informes literarios. Muchos de los libros que integran la bibliografía básica de estas carreras –los llamados textos clásicos– no están traducidos. ¿Cómo puede, entonces, la joven generación de científicos seguir la discusión internacional si no tiene acceso a los textos básicos en los que se formularon ciertos problemas, sea por falta de traducciones, sea porque no existen ejemplares en las bibliotecas, sea por desconocimiento del idioma en el que fue escrito el texto originalmente o porque razones económicas le impiden comprar los textos? En estas condiciones, los estudiantes talentosos se sienten atraídos por las universidades de Europa occidental o de los EE.UU. y a menudo optan por quedarse en esos países,





una vez finalizados sus estudios. Otros potenciales investigadores optan por trabajar en el sector privado porque el salario de un docente universitario no alcanza para fundar ni alimentar una familia. Se trata de datos de la realidad que hacen temer que la brecha entre el Este y el Oeste se mantendrá durante mucho tiempo más en el nivel académico, con excepción de unos pocos institutos de investigación como, por ejemplo, la universidad americana en Budapest o el Archivo Jan Patocka en Praga.

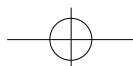
Referencias bibliográficas

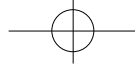
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang (1999). *Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*, Frankfurt/M.
- HABERMAS, Jürgen (2004). "Fundamentalismus und Terror", en Habermas - Derrida, Jacques, *Philosophie in Zeiten des Terrors. Zwei Gespräche, geführt, eingeleitet und kommentiert von Giovanna Borradori*, Darmstadt.

RESUMEN

El espectro de opiniones relacionadas con el ingreso en la UE abarca manifestaciones diversas. Amplios sectores de la población tienen la sensación de ser los vecinos pobres en la casa europea. Esta inseguridad se ve potenciada por la futura adopción del euro, a menudo instrumentalizada por los políticos con el fin de establecer una alianza entre los "estados pequeños de la UE". Entre las razones que han generado esta sensación de incertidumbre, podría aducirse, por ejemplo, que no se estarían cumpliendo las expectativas iniciales de una progresiva equiparación de las condiciones laborales y de vida con el resto de Europa, a pesar de que el crecimiento económico en los ocho nuevos países de la UE de Europa central y oriental sigue acelerándose. En ese sentido, el fuerte crecimiento económico se contrapone a la inseguridad que sienten muchos ciudadanos en los nuevos estados de la UE.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXI - Nº 4 - Diciembre, 2004





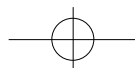
Polonia a seis meses del ingreso en la UE

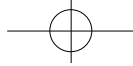
Piotr Buras

Trascurridos seis meses desde el 1 de mayo de 2004, el clima en los nuevos estados miembros de la UE de Europa central y oriental dista de ser eufórico. Tampoco Polonia escapa a la regla. Ni siquiera los actos programados para festejar el ingreso lograron generar un verdadero clima “festivo”. El día lluvioso no fue el único factor que opacó el desfile anual organizado por los euroentusiastas de la Fundación Schuman de Varsovia, realizado en el marco de los festejos por la integración europea. Desde el *referéndum* celebrado en junio de 2003, el entusiasmo por la idea europea se aplacó notoriamente en Polonia. Si bien en aquella oportunidad apenas el 58 % de los ciudadanos participó del *referéndum*, al menos el 78 % de quienes concurren a las urnas se expresó en favor del ingreso a la UE, desmintiendo

PIOTR BURAS

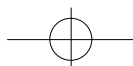
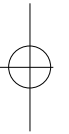
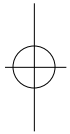
Politólogo y periodista. Investigador del Centro Willy Brandt para Alemania y Estudios Europeos de la Universidad de Wrocław. Cursó estudios en la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad de Varsovia. Investigador del Centro de Relaciones Internacionales en Varsovia (1997-2000) y del Instituto de Estudios Políticos de la Academia Polaca de las Ciencias (2000-2004). Research Fellow en el Institute for German Studies, University of Birmingham (2002-2003). Autor de una recopilación de ensayos, *Niemieckie lekcje historii (Clases de Historia Alemana, 2003)*, y de una antología acerca del debate sobre las expulsiones en Alemania, Polonia y la República Checa: *Pamięć wypędzonych (La memoria de los expulsados, 2003)*. Escribe para los diarios *Gazeta Wyborcza* y *Rzeczpospolita*, para la revista *Przegląd Polityczny* de Gdansk, y para el semanario germano-polaco *Dialog*.

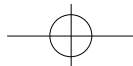




así a quienes habían vaticinado un resultado adverso. Desde la actual perspectiva, el *referéndum* parece haber sido la máxima expresión de ese entusiasmo y también la última manifestación de un enorme esfuerzo sociopolítico. El arduo trabajo de persuasión realizado en ese momento valió la pena. Apenas un año más tarde, al materializarse el ingreso, ya era notorio que la fase de mayor entusiasmo había sido sobrepasada.

Si se quisiera dar crédito a numerosos comentaristas, seis meses después de la ampliación de la UE, los miembros “nuevos” tienen pocos motivos para regocijarse. Recientemente, el conocido politólogo checo Jiri Pehe constató que luego de la adhesión a la UE sobrevino la crisis en Europa central y oriental.¹ No escapa a nadie que fue precisamente en Polonia donde se manifestó la primera crisis de gobierno después del ingreso a la UE. El 2 de mayo, un día después de la adhesión formal, presentó su renuncia el primer ministro Leszek Miller junto con su gabinete, despejando así el camino hacia el arduo proceso que supone la formación de un nuevo gobierno. Significativamente, la renuncia se produjo a tan solo semanas de las elecciones europeas de junio de 2004. Algo similar ocurrió poco después en Hungría, la República Checa, Eslovaquia y Eslovenia. “Apenas meses, cuando no semanas después de haberse alcanzado el tan ansiado objetivo de convertirse en miembros de la UE, los países de Europa central se vieron conmocionados por una ola de inestabilidad política”, escribe Pehe. Sin embargo, pretender establecer una relación causal entre el dificultoso proceso de ajuste previo a la incorporación a la UE, la desilusión por las consecuencias del ingreso y las sostenidas turbulencias políticas sería una simplificación de la situación actual en los estados mencionados. El ejemplo de Polonia muestra que ni las presiones externas ni las consecuencias del ingreso a la UE contribuyen a explicar la calamitosa situación política que se observa hacia finales de 2004. No fue ni un excesivo afán de reformas ni tampoco la adopción apresurada de medidas de modernización lo que precipitó la caída del gobierno de Miller, sino las irregularidades cometidas en el sistema de salud, el elevado índice de desempleo y, sobre todo, las incontables denuncias sobre corrupción y abuso de autoridad. Por otro lado, los hechos desmintieron los malos augurios que anticipaban una serie de años de vacas flacas para Polonia como consecuencia del ingreso a la UE. A continuación se intentará trazar un primer balance de la evolución política en Polonia como miembro de la UE, pasados ya seis meses desde su ingreso a la Unión.

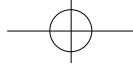




I. Retorno a Europa

Retornar a Europa, un concepto que se impuso en el discurso público después de 1989, significó de hecho una redefinición de la razón de ser del estado polaco, después de que el país había logrado deshacerse de la tutela de la Unión Soviética. Nunca antes la dirigencia política había optado con tanta contundencia por Occidente. Mientras que el bloque socialista se desmembraba en el término de apenas dos años, Occidente permanecía incólume con instituciones que surgían más fuertes que nunca. En esta situación, Polonia estaba ansiosa por deshacerse, por fin, de su fatalidad geopolítica. Por primera vez en su historia, la integración europea y la alianza atlántica le ofrecían estructuras preexistentes en las cuales ampararse. En el período de entreguerras, su afán por guardar cierta equidistancia frente a Alemania y Rusia la había llevado a ensayar un acto de equilibrio imposible de sostener, a la vez que buscaba un reaseguro en su alianza con Francia. Cuando el país recuperó la soberanía en 1989, ya no quedaba nada de aquella concepción. Finalmente, no había sido la ubicación geográfica sino la decisión política a favor de una alianza de valores e intereses comunes lo que durante la década de los cincuenta animó la política exterior de las naciones de Europa occidental. Por eso, el ingreso a la Unión Europea primero y poco tiempo después también la adhesión a la OTAN, se convirtieron en los objetivos naturales de la política exterior de la Tercera República después de 1989. La urgencia por integrarse a Occidente estuvo motorizada básicamente por la necesidad de obtener una seguridad que Polonia no conoció nunca a lo largo de su historia. Desde la óptica polaca, las palabras de Helmut Kohl, quien definió la integración europea como una cuestión de guerra y de paz, resumían la esencia de todo su pensamiento en política exterior.

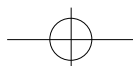
A partir de los noventa, los deseos de ingresar a la UE se convirtieron en la expresión de un consenso general en política exterior que se mantuvo hasta el *referéndum* sobre el ingreso a la UE de 2003. Durante todo ese tiempo, Polonia no se apartó nunca de la política de acercamiento a la UE, independientemente de que gobernaran partidos de izquierda o de derecha. Cuando en 1998 se iniciaron las negociaciones sobre un ingreso a la Unión, ocupaba el sillón de primer ministro Jerzy Buzek, líder del movimiento sindical “Solidaridad” (Solidarnosc). Tras el recambio de 2001, el líder de la oposición, el socialdemócrata Leszek Miller, continuó la obra de su antecesor con igual diligencia, aun cuando en otras áreas no titubeó en lanzar violentos

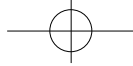


ataques contra el gobierno de Buzek. Salvo honrosas excepciones, la dirigencia política no actuaba por entusiasmo hacia Europa. Mayormente los impulsaba un eurorrealismo que a menudo tapaba ciertas diferencias básicas entre las respectivas visiones de Europa. Mientras que los ex comunistas socialdemócratas eran pragmáticamente proeuropeos y ansiaban una Europa con mayor presencia de los aspectos sociales, los numerosos partidos de centro derecha se sentían más identificados con una Europa de las patrias. No obstante, y dado que ningún partido de cierta relevancia ponía en duda la necesidad de adherir a la Unión, los debates parlamentarios sobre Europa giraban fundamentalmente en torno a la modalidad de la adhesión.

Una de las grandes fortalezas de Polonia fue el consenso de todos los partidos respecto de la integración europea. La claridad de objetivos que caracterizaba a la política europea de Polonia era tanto más importante, teniendo en cuenta los numerosos obstáculos que debían sortearse durante las negociaciones. Por un lado había que disipar los temores de la población, fomentados por fuerzas populistas, minoritarias pero estridentes. Por el otro, las arduas negociaciones con los estados miembros de la UE no pocas veces generaban desencanto y frustración y amenazaban con destruir los nervios de los políticos.

El tedioso día a día de la UE, con su complejo acervo comunitario (*acquis communautaire*), normas de transición, cupos lecheros y eternas rondas de negociación, no resultaba fácil de explicar a los polacos. Hasta para el más encendido defensor del ingreso a la UE resultaba difícil despertar entusiasmo por Europa en la opinión pública. A ello se agregaban las habituales preocupaciones sobre las consecuencias del ingreso. ¿Los alemanes terminarían comprando Polonia? ¿Perdería el país la independencia recién recuperada? ¿Se iniciaba un proceso de secularización? ¿El mercado polaco quedaría expuesto a una invasión de productos agrarios baratos (subsidiados) de Europa occidental? A medida que se acercaba la adhesión, más grandes parecían los peligros que conllevaba el ingreso a la Unión. Como consecuencia de estas incertidumbres, el respaldo a la causa europea comenzó a decaer en las encuestas, despertando la preocupación de la clase política. El temor de que pudiera revertirse el clima favorable a Europa agregó una nueva presión sobre los gobiernos. Cuanto más se prolongaban las negociaciones, tanto menor era la aprobación de la UE en las encuestas y en algunos meses llegó a ubicarse apenas por encima de la marca del 50 %. Eso no



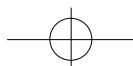


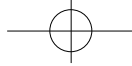
auguraba nada bueno para el futuro *referéndum*. Incluso después de que el pueblo se expresara en las urnas en favor de la adhesión, la actitud de los ciudadanos ante el ingreso siguió siendo extremadamente cauta. En abril de 2004, es decir, a pocos días de la ampliación, apenas un 39 % de los polacos creía que la “adhesión de Polonia a la UE era una buena solución para el país”. El 28 % creía que era “una mala solución, aunque la mejor posible”, en tanto que el 18 % la rechazaba de plano.²

II. El ingreso a la UE y las cuestiones irresueltas

El tratado de adhesión, cuyas condiciones fueron establecidas durante la cumbre de Copenhague en diciembre de 2002 y que fue firmado en marzo de 2003 en Atenas, tuvo en Polonia una aceptación dispar. En la opinión pública se destacó que Polonia tendría una excelente posición política en las instancias decisorias de la UE, sobre todo a través de los 27 votos en el Consejo de Ministros, establecidas en el Tratado de Niza. Con tan solo dos votos menos que Alemania o Francia, Polonia se había convertido en un peso pesado en el Consejo de Ministros de la UE, el órgano más importante de la Unión Europea. Por lo tanto, “Niza” adquirió una importancia especial y suministró a la clase política polaca un argumento convincente durante la campaña para el *referéndum* sobre la Unión Europea en junio de 2003. Cuando el sistema de decisión acordado en Niza fue sustituido en el borrador del Tratado sobre la Constitución Europea por un procedimiento más sencillo de “doble mayoría” que corrigió la relación de fuerzas en detrimento de Polonia, cundió una verdadera ola de indignación en Polonia. Políticos del oficialismo y de la oposición coincidieron en señalar que el proyecto ponía en peligro la igualdad de derechos de Polonia. Las desproporcionadas posibilidades de influencia política que el Tratado de Niza había concedido a Polonia en cierto modo fueron consideradas una suerte de compensación por las condiciones económicas poco favorables que debió aceptar el país.

En efecto, según la opinión unánime en Polonia, las condiciones económicas resultaron decepcionantes. En primer lugar, se establecieron ciertos plazos de transición durante los que quedaba suspendida la libre circulación de la mano de obra. Por espacio de siete años, los países viejos de la UE tendrían permitido cerrar sus mercados laborales a los ciudadanos polacos y de

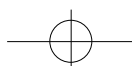


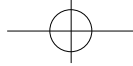


los otros nuevos estados miembros. Asimismo, la adhesión al Acuerdo de Schengen, que permite a los ciudadanos polacos ingresar a la UE antigua sin pasaporte o documento de identidad, se materializará recién en 2007. También en temas delicados para grandes sectores de la sociedad como los plazos de transición para la compra de inmuebles por parte de ciudadanos de otros países de la Unión Europea, Polonia debió resignar parte de sus aspiraciones. El plazo de transición finalmente acordado será de 12 años, en lugar de los 18 años planteados originalmente.

Con ansiedad y preocupación se siguieron las negociaciones sobre la transferencia de fondos desde el presupuesto comunitario, una variable especialmente importante por su carácter mensurable. En este punto, los viejos estados de la UE se mostraron particularmente inflexibles. Finalmente, el primer ministro Miller pudo decir, aun cuando apelando a una buena dosis de optimismo, que el resultado de Copenhague había sido un éxito gracias a un ardid del Canciller alemán, que propuso adelantar para el período 2004-2006 el desembolso de mil millones de euros correspondientes al presupuesto comunitario posterior a 2007. Esta solución permitió corregir sustancialmente el balance poco espectacular entre las contribuciones polacas al presupuesto de la UE y los fondos que retornarían al país en calidad de transferencias desde Bruselas en los primeros años posteriores al ingreso. Para 2004 se previó para Polonia un desembolso de mil millones de euros netos, debiéndose incrementar esa suma en forma paulatina en los años subsiguientes hasta llegar, en 2006, a los 3,3 mil millones de euros. Estas transferencias financieras (Fondo de Desarrollo Regional, Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) aumentarán en el marco del nuevo presupuesto de la Unión en el período 2007-2013 y llegarán, en 2013, a aproximadamente 15 mil millones de euros.

Sin embargo, lo que en el papel parecía tan promisorio, no modificaba en nada la circunstancia de que Polonia, un país agrícola, recién sería admitido al sistema de la política agraria común y asimilado a los “antiguos” estados de la Unión Europea en el año 2013. Hasta entonces, los productores rurales polacos se verán compensados con pagos complementarios provenientes del presupuesto polaco. Esta solución es un arma de doble filo. Por un lado otorga a los productos polacos condiciones de competitividad similares a las de los productores en Europa occidental. Por el otro, la tarea de crear estas condiciones es trasladada en gran parte al gobierno polaco, que desde el punto de vista macroeconómico estaría mejor asesorado

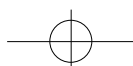


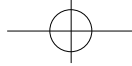


en invertir todo zloty que le sobra en proyectos de infraestructura, investigación y capacitación. Igual que en el caso de los subsidios provenientes del Fondo de Desarrollo Regional, que en general deben ser cofinanciados en un 50 % con recursos nacionales, surgen considerables cargas para el presupuesto público. Un escenario pesimista, aunque no descartado ni por los más reconocidos expertos, era el de una Polonia impedida de utilizar los fondos teóricamente disponibles por problemas de orden presupuestario. Una situación de ese tipo incluso podía conducir a que Polonia –uno de los países más pobres de la UE– se convirtiera en los dos primeros años posteriores a la adhesión en contribuyente neto a las arcas comunitarias, una circunstancia que pondría en jaque el frágil consenso preeuropeo y traería aparejadas graves consecuencias económicas. Aún no se había formalizado la adhesión el 1 de mayo de 2004, cuando los políticos y expertos en temas europeos enfrentaron otra preocupación más. Haber logrado que se garantizaran los subsidios para el agro no significaba todavía que Polonia podía hacer efectivo uso de los mismos. Para ello era necesario movilizar a los productores, que debían presentar las solicitudes correspondientes. No se podía dar por sentado que en unos pocos meses se iba a lograr ese esfuerzo. Es probable que la palabra “incertidumbre” fuera la mejor definición del clima prevaleciente en el país en las semanas anteriores a la adhesión a la UE.³

III. Medio año después: ¿cuál es el balance?

A pesar de que sería prematuro trazar un primer balance de la adhesión a la UE, lo cierto es que a seis meses de haber ingresado a la UE, la situación de Polonia es mucho más positiva de lo que pronosticaron los escépticos. Es evidente que más de un analista se equivocó en sus estimaciones. Sin embargo, desde un punto de vista político es más importante ver que las consecuencias visiblemente positivas y para muchos ciudadanos “tangibles” de la adhesión, obligan a los partidos opositores a Europa a dar explicaciones sobre su actitud. En particular la populista Autodefensa de la República de Polonia (Samoobrona), así como el Partido del Campesinado Polaco (PSL), que fomentaron entre la población rural el temor que les inspiraba “Bruselas” para obtener un rédito político nada despreciable (Samoobrona obtuvo el 10 % de los votos en las elecciones de 2001 y se situó como tercera fuerza más importante en el Parlamento, en tanto que el





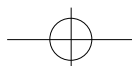
PSL obtuvo el 9 % de los votos), fueron desmentidos por su propia clientela electoral.

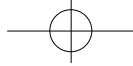
Un millón cuatrocientos mil productores rurales presentaron la solicitud en el plazo previsto (hasta octubre de 2004) para recibir los subsidios de Bruselas. Estos productores cultivan en total el 95 % de la superficie agraria polaca, lo que no sólo respalda el valor informativo de esa cifra, sino que es también un récord a nivel europeo.⁴

Sin duda, la contundencia del resultado se debe en buena medida al sistema simplificado con el que ahora se reconocen los subsidios a los campesinos polacos. A diferencia de la UE “vieja”, los subsidios no se calculan sobre el volumen de producción de cada establecimiento rural sino en función de la superficie cultivable, un sistema que obviamente acelera el procedimiento. Claro que la diferencia en la modalidad no incide en el impacto que tiene la llegada de estos fondos –8 mil millones de zlotys (casi dos mil millones de euros) hasta fines de 2004– sobre la población en general. Sin embargo, la presentación masiva de los productores polacos para obtener los fondos de la UE es una buena prueba de que la Unión Europea se está convirtiendo en una realidad que no sólo entraña peligros sino también ventajas concretas, incluso para este sector de la población particularmente escéptico. Contrariamente a los pronósticos formulados por los sectores hostiles a Europa, el sector más favorecido hasta ahora fue precisamente el de los productores rurales, que se vio beneficiado con el incremento en los precios de los alimentos⁵ y el aumento de las exportaciones gracias a la eliminación de aranceles.⁶

También se observa un primer balance positivo en la política de promoción de regiones desfavorecidas. El gobierno polaco había negociado en Copenhague 4 mil millones de euros para los primeros dos años y medio, a contar desde el ingreso a la UE, para ser destinados a medidas de desarrollo para las regiones polacas. Pero durante mucho tiempo estuvo en duda si la administración local tendría los recursos necesarios para aportar los fondos requeridos por el modelo y si efectivamente se iban a aprovechar los dineros virtuales. También esta preocupación demostró ser infundada. Las autoridades regionales competentes enfrentaron hasta comienzos de agosto de 2004 una verdadera avalancha de solicitudes, lo que en la mayoría de los casos hizo innecesaria una segunda licitación.⁷

Con los recursos provenientes del Fondo para Desarrollo Regional se financiará la construcción de nuevas calles, hospitales, plantas potabilizadoras

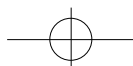


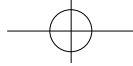


de agua, campos deportivos y programas de turismo. Claro que no puede descartarse que algunos de los solicitantes hayan estimado mal su capacidad financiera y finalmente no puedan cumplir con los requisitos de la UE. No obstante, la primera etapa de la participación polaca en la política estructural de la UE fue un éxito. Las administraciones locales no se desanimaron ante la burocracia de Bruselas y aprendieron con extraordinaria rapidez a moverse a nivel de las regiones en el negocio europeo cotidiano.

Hoy, no cabe duda de que Polonia figura entre los beneficiarios netos de la UE. Apenas tres meses después de la adhesión, los retornos provenientes del presupuesto europeo superaron los pagos realizados por Polonia a la Unión Europea.⁸ Se trata de una tendencia que aumentará más todavía, en vista de las diferentes transferencias acordadas (ayudas directas al agro, Programa de Política Estructural de Preadhesión). Pero sería muy parcial analizar los costos y beneficios del ingreso a la UE de Polonia solo desde el punto de vista de las transferencias financieras. Para la proyección a futuro, resultan más importantes las ventajas que el ingreso a la UE le depara a Polonia como país de inversión y radicación de industrias. Primeros adelantos de lo que puede ocurrir ofrece el informe publicado a comienzos de octubre por el Instituto Internacional de Finanzas de Washington (IIF). Según este informe, en los próximos años Polonia figurará entre los países con mayor afluencia de capitales. Hasta ahora, las empresas extranjeras –señalan los expertos del IIF– venían postergando inversores más importantes hasta ver el impacto de la ampliación de la UE (en 2003 el volumen de las inversiones extranjeras directas en Polonia ascendió a apenas 6, 5 mil millones de dólares). La realidad habría superado las expectativas más osadas.⁹ También el rápido crecimiento económico, que en 2004 ascendió al 5,8 %, contribuye a generar una creciente confianza entre los inversionistas. Según las últimas estimaciones de la Comisión Europea, Polonia crecerá en 2005 un 4,9 % y en 2006, un 4,5 %; con lo cual figura, junto con los estados bálticos, entre las economías de mayor crecimiento en la UE. Por el contrario, el crecimiento esperado en la eurozona es de tan solo un 2,1 %.¹⁰

No obstante, los economistas polacos advierten sobre el peligro que encierra un exagerado optimismo. El rápido crecimiento económico y el bajo costo laboral (2,7 dólares estadounidenses costo horario, en comparación con 30,6 dólares en Alemania) no bastan para que efectivamente sobrevenga un *boom* de inversiones. Polonia sigue formando parte de los *emerging markets* y no ha podido despegarse aún de una imagen más bien





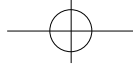
negativa. Lo que se requiere, sobre todo, sería una reforma del sistema financiero público, rebajas impositivas y una total reestructuración del estado benefactor. Solo en ese caso se podrían aprovechar plenamente las ventajas más importantes de Polonia, que son ser una sociedad joven y dinámica y tener mano de obra capacitada, además de contar con una infraestructura informática relativamente bien desarrollada para Europa central y oriental.¹¹

También el balance provisorio que realizan los ciudadanos de estos primeros meses en la UE es más bien positivo. Las consultoras constatan un gradual aumento en el número de quienes aprueban la integración. En una encuesta realizada en agosto de 2004, el 70 % de los encuestados se declaró partidario de la integración. A escasos puntos le sigue el apoyo que la UE merece entre los productores rurales (67 %), un sector que hasta ahora era mucho más hostil a la integración.¹²

En otra encuesta sobre el impacto de la adhesión, el 51 % de los polacos se mostró satisfecho con el ingreso a la UE, en tanto que sólo el 15 % se expresó en contra.¹³ No obstante, la mayor cantidad de descontentos (29 %) se sigue contando entre los productores rurales, a pesar de ser el sector más beneficiado con el ingreso.

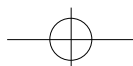
IV. Incertidumbres políticas

Es característico de la actual situación política en Polonia que el saldo moderadamente favorable que arroja la adhesión a la UE no se traduce en el humor de la población en general. Podrá discutirse si efectivamente se trata de una crisis política, como sugiere Jiri Pehe. En cambio, no existen dudas en cuanto a que la confianza de la gente en la política se ha deteriorado severamente, que el sistema partidario está muy lejos de haberse estabilizado y que el estado general de la democracia polaca genera una creciente sensación de frustración incluso entre los intelectuales. Es evidente que las razones de este malestar son de naturaleza puramente interna. Sin embargo, los debates en torno al Tratado de la Constitución Europea, las recientes desavenencias en las relaciones germano-polacas y los resultados de las elecciones europeas de junio de 2004 son parte de la realidad política cotidiana y una prueba de la creciente interacción entre política interior, exterior y europea.



Tres fenómenos estrechamente ligados entre sí hacen hoy a la imagen de la política polaca, expuesta a conmociones e incertidumbres como pocas veces lo estuvo en los últimos quince años. En primer lugar se verifica un sigiloso corrimiento de las líneas divisorias en política, que se plasma en los resultados electorales y el respaldo popular de los partidos políticos después de 1989. En segundo lugar persiste la inestabilidad del sistema partidario polaco debido a la desintegración de la izquierda ex comunista. En tercer lugar, el gradual ascenso de fuerzas y sentimientos nacionalistas y populistas genera incertidumbre respecto del futuro rumbo de la política polaca.

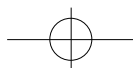
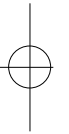
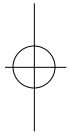
Durante casi quince años, la principal línea divisoria en la política polaca estuvo dominada por temas cuyas raíces estriban en el pasado. No eran las cuestiones económicas o sociopolíticas las que decidían acerca de la identificación política de la mayoría de los ciudadanos y de la identidad de los partidos, sino su posicionamiento como ex comunista o anticomunista. El principal objetivo de la izquierda no era la defensa de la justicia social sino de los aspectos positivos de la era comunista en la que tenía sus raíces políticas (la socialdemocracia polaca surgió en enero de 1990 como sucesora del Partido Obrero Unificado Polaco, PZPR). La derecha, que deducía sus orígenes de la oposición democrática (Solidarnosc) anterior a 1989, construyó su ética sobre la base de su pasada lucha por la libertad y contra el comunismo. Pese a la atomización de los partidos que habían surgido del movimiento "Solidaridad", las raíces políticas comunes siguieron siendo un vínculo de unión muy importante. Después de 1989, la derecha siguió rechazando de plano a los ex comunistas (por ejemplo, como socio potencial en una alianza de gobierno), en tanto resultaba posible superar las diferencias programáticas, a veces sustanciales, que existían entre los grupos surgidos del movimiento Solidarnosc, invocando la base histórica común. Durante años, esta identificación con una u otra tradición también caracterizó fuertemente el comportamiento del electorado. Quien en las primeras elecciones (semi)democráticas tras la caída del régimen comunista en junio de 1989 había votado por los comunistas, en la década de los noventa votaba mayormente a los socialdemócratas. Y a la inversa, la identificación con la oposición democrática en la época comunista en la mayoría de los votantes de los partidos que sucedieron a "Solidaridad" era más importante que los aspectos socioeconómicos. Durante años, la sociedad polaca estuvo dividida por una profunda brecha histórico-cultural que dificultó en buena medida la cristalización de un sistema de partidos moderno.

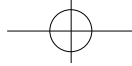




A partir de las elecciones parlamentarias de 2001, estos frentes rígidos fueron cediendo. La izquierda ex comunista había triunfado con el 42 % de los votos por sobre los partidos de centro derecha, que volvían a reagruparse. Pero el éxito de Autodefensa, partido populista que con el 10 % de los votos se convirtió en uno de los bloques parlamentarios más fuertes, testimoniaba el vuelco operado en la sociedad. Los factores económicos eran cada vez más decisivos a la hora de votar, en tanto que la importancia de la línea divisoria histórica comenzaba a desvanecerse. Esta tendencia habría de agudizarse en los años siguientes, aunque en una clave política que tomó por sorpresa a los observadores. El cimbronazo que habría de modificar la escena política provino finalmente de la izquierda.

Dos años después de su triunfo sin precedentes en las elecciones parlamentarias, la izquierda ex comunista se encontraba inmersa en una crisis dramática que en abril de 2004 condujo a una escisión del SLD (Alianza de la Izquierda Democrática). La creciente pérdida de confianza y los conflictos internos cada vez más notorios no fueron ocasionados por el elevado índice de desempleo (casi el 20 % de la población activa) ni tampoco por el fracaso de las reformas, sino por el escándalo de corrupción en torno a la nueva Ley de Medios de Comunicación, en el que se vieron involucrados dirigentes de primer nivel del SLD. Las revelaciones de la Comisión Investigadora del Sejm, que a diario ponía al descubierto nuevas irregularidades cometidas por dirigentes del partido, fueron verdaderamente devastadoras para el SLD. Reafirmaban la imagen de un partido poco prolijo que parecía confundir sistemáticamente el ejercicio del poder con el abuso de poder. El SLD desperdició rápidamente el crédito ganado con su fulminante triunfo electoral. Cuando en marzo de 2004 las encuestas de opinión revelaron que apenas el 10 % de los ciudadanos tenía la intención de votar nuevamente a la Alianza (frente a casi el 42 % en 2001), el premier Leszek Miller siguió, luego de largos cabildos, el ejemplo de su colega alemán Gerhard Schröder y cedió la presidencia del partido al presidente del bloque parlamentario del SLD, Krzysztof Janik. No obstante, los acontecimientos siguieron precipitándose. En abril de 2004, un grupo de destacados diputados abandonó el SLD, encabezados por el presidente del parlamento, Marek Borowski, y crearon un partido nuevo –la Socialdemocracia de Polonia (SdPI). La división del bloque del SLD le quitó al gobierno de Miller su fundamento parlamentario. Como consecuencia de ello, el Presidente del Gobierno decidió presentar la renuncia al cargo

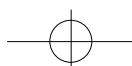


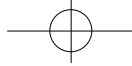


el 2 de mayo de 2004, un día después de la adhesión de Polonia a la Unión Europea. Un mes más tarde fue nombrado sucesor el reconocido profesor de economía Marek Belka que, sin embargo, presidía un gobierno minoritario respaldado por el SLD (tolerado por el SdPI). Belka obtuvo el voto de confianza del Parlamento con la condición de volver a presentarse a votación al cabo de cinco meses. En octubre de 2004, el Parlamento ratificó a Belka en su cargo, luego de que su gobierno de expertos presentara una Ley de Presupuesto que tuvo acogida favorable y adoptara, además, una serie de medidas destinadas a mejorar el estado desolado en el que se encontraba el sistema de salud.

¿Qué significa la división de la izquierda y su caída a los niveles de popularidad más bajos (en la actualidad, ambos partidos ex comunistas oscilan en torno al 5 % de los votos, porcentaje mínimo que debe reunir un partido para ingresar al Parlamento) para la discusión política en la Tercera República? La marginalización de la izquierda implica que los partidos de centro-derecha, actualmente favorecidos por el respaldo popular, no se enfrentan a ninguna oposición fuerte. Desde noviembre de 2003, lidera las encuestas de opinión Plataforma Ciudadana (PO), un partido de ideología liberal conservadora¹⁴ con una intención de voto que varía entre el 20 y el 30 %. En noviembre de 2004, las encuestas arrojaban un 26 % en intención de voto, lo que le otorgaba a Plataforma Ciudadana una ventaja de 11 puntos porcentuales sobre Liga de Familias Polacas (LPR), segundo partido más importante entre las fuerzas nacionalistas conservadoras.¹⁵ Por otro lado, si tuvieran lugar elecciones hoy, Derecho y Justicia (PiS), un partido conservador que se declara en favor del orden tradicional, obtendría un 12 % de los votos, lo que lo situaría como la tercera fuerza política. En consecuencia, la mayoría de los analistas sostiene que la política polaca ha sufrido en los últimos meses un fuerte corrimiento hacia la derecha, producto tanto de la decepción sufrida con el gobierno de izquierda como de un cambio de mentalidad más profundo.

¿Por dónde transcurre entonces la nueva línea divisoria en la sociedad polaca, superada ya definitivamente la división entre ex comunistas y anti-comunistas? Hacia principios de 2004, todo parecía indicar que Autodefensa se convertiría en el principal rival de las fuerzas liberales y conservadoras. En ese momento, los sociólogos pronosticaban un choque entre el rumbo liberal, proeuropeo y en favor de la economía de mercado de Plataforma Ciudadana y las tendencias populistas de izquierda, antiliberales y

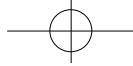




antieuropeas. La opinión más difundida vaticinaba una creciente brecha entre los que impulsaban la modernización del país y las fuerzas populistas. Los votantes decepcionados del SLD buscaron una alternativa de izquierda –y la encontraron en Autodefensa, fuerza liderada por Andrzej Lepper–. El SLD no sólo debía hacerse cargo de la gran cantidad de casos de corrupción y escándalos en los que estaban involucrados sus dirigentes. También generó rechazo entre los ciudadanos porque impuso una catastrófica reforma del sistema de salud que terminó por paralizarlo casi por completo. La proyectada reforma del régimen de finanzas públicas (Plan Hausner) también restó popularidad al gobierno porque si bien no llegó a implementarse totalmente, lo cierto es que su ejecución habría tenido como consecuencia importantes recortes en el gasto público (entre otras cosas, incluía un recorte a las jubilaciones). Autodefensa logró articular el descontento material de muchos ex seguidores del SLD y se constituyó en vocero de estos sectores. En el punto máximo de su apoyo en marzo/abril de 2004 (es decir a pocos días del ingreso a la UE), Lepper llegó a obtener un 24 % en intención de voto.¹⁶ El ascenso de Autodefensa parecía incontenible y determinó que la conducción de Plataforma Ciudadana vislumbrara en el jefe de Autodefensa su principal rival político y focalizara su estrategia en la lucha contra el peligro populista. Sin embargo, esta decisión resultó ser apresurada. Las elecciones europeas de junio de 2004 demostraron que la relación de fuerzas dentro del sistema de partidos políticos no es estable y que tampoco son predecibles los cambios en esa relación.

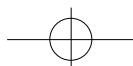
V. Elecciones europeas

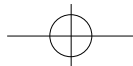
El 13 de junio de 2004, apenas el 20 % del padrón concurrió a los locales electorales para votar en las primeras elecciones europeas. La participación electoral en Polonia no sólo se ubicó muy por debajo del promedio general de la UE (53 %), sino que también fue inferior a los guarismos de los otros estados de Europa central y oriental (31 %). Inmediatamente antes de los comicios, el 57 % de la población declaró que las elecciones le eran indiferentes. Durante una campaña electoral caracterizada por las estridencias, los problemas internos relegaron las cuestiones europeas a un segundo plano. Ni los partidos ni los medios aprovecharon la ocasión para lanzar una campaña informativa sobre la UE.¹⁷



De todos modos, la baja participación no fue un hecho inédito. Por un lado, el Parlamento Europeo es un ente demasiado abstracto para los nuevos ciudadanos de la UE como para generar un compromiso político importante.¹⁸ Por el otro, el escaso interés demostrado por los polacos resulta más comprensible si se tiene en cuenta que la participación en las elecciones parlamentarias nacionales desde 1989 superó el 50 % en una sola oportunidad (1993). La abstención política es una práctica ampliamente difundida en la democracia polaca que se potencia en las elecciones europeas, igual que en el resto de Europa. Tal como habían pronosticado las encuestas, Plataforma Ciudadana (PO) obtuvo el 24 % de los votos, lo que le valió 15 escaños sobre un total de 52 bancas, perfilándose como el claro vencedor de las elecciones. Como segunda fuerza, detrás de la coalición liberal-conservadora, se ubicó Liga de Familias Polacas, de orientación nacionalista y clerical (casi el 16 %), constituyéndose en la mayor sorpresa de estas elecciones europeas. También Derecho y Justicia declaró estar satisfecho con el resultado obtenido en las elecciones (12,6 %). Los dos partidos de izquierda ingresaron al Parlamento Europeo por muy escaso margen. El SLD obtuvo el 9,3 % de los votos (el derecho electoral europeo establece una cláusula del 8 % para alianzas electorales). El SdPI obtuvo el 5,3 % de los votos, superando apenas la valla del 5 % vigente para partidos. Pese a su desastrosa imagen pública, ambos partidos de izquierda cumplieron sus objetivos de mínima. Entre los vencedores relativos de las elecciones estuvo también el pequeño partido liberal Unión de la Libertad (7,3 %), que desde la derrota en 2001 dejó de estar representado en el Parlamento. Por lo tanto, todos podían estar satisfechos con los resultados de las elecciones, salvo uno: Andrzej Lepper y su partido Autodefensa de la República de Polonia (Samoobrona). Autodefensa, que hasta hace poco tiempo atrás todavía estaba preparándose para iniciar la marcha hacia el poder, quedó muy por atrás de las expectativas generadas. Con el 10,7 %, los populistas apenas obtuvieron 6 escaños en el Parlamento Europeo. Tampoco el Partido del Campesinado Polaco (PSL), que buscó concentrar el voto de los productores agrarios y de los sectores contrarios a Europa, se vio confirmado en sus expectativas (6,35 %).¹⁹

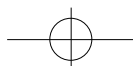
¿Qué lectura permiten hacer los resultados electorales del clima político en el país? A la luz de los acontecimientos de los últimos cinco meses, parecen haber sido el primer indicador de una nueva orientación política.

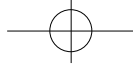




Marcaron una tendencia que continúa vigente hasta la fecha. La disputa política en Polonia se ve caracterizada sobre todo por una creciente polarización entre los sectores burgueses y conservadores, por un lado, y los sectores nacionalistas y católicos, por el otro. Al quedar marginada la izquierda, la línea divisoria “histórica” perdió en importancia. Autodefensa de la República de Polonia tampoco logró instalarse a mediano plazo como una fuerza de oposición frente a Plataforma Ciudadana. Esta posición la ha ocupado con gran habilidad y considerable éxito Liga de Familias Polacas en las elecciones europeas. Liga de Familias Polacas, que cuenta con un importante voto cautivo, y que se vio beneficiada por la escasa concurrencia a las urnas. Es probable que el carácter “europeo” de las elecciones haya contribuido considerablemente al éxito de los decididos adversarios de Europa. No obstante, el hecho de que Liga de Familias Polacas siga exhibiendo un alto índice de popularidad en las encuestas de opinión cinco meses después de las elecciones, demuestra que su éxito electoral en junio de 2004 no fue un hecho aislado y casual.

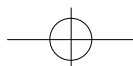
Autodefensa y Liga son dos caras de una misma moneda. Ambas fuerzas son de carácter antieuropeo y populista. Pero en tanto que la Liga se basa en valores católicos tradicionales y evoca la mentalidad del pequeño burgués, Autodefensa apuesta fundamentalmente a la nostalgia por los tiempos previos a 1989, además de capitalizar las frustraciones de los grupos empobrecidos (en especial el campesinado).²⁰ La característica de la Liga es su marcada hostilidad hacia Europa. Autodefensa, en cambio, se destaca por su rechazo a las elites y su enorme populismo en temas económicos. El principal referente de la Liga es un joven y elocuente abogado, Roman Giertych, cuyas intervenciones en los debates del Sejm son brillantes y cuyo carisma se refleja sobre todo en sus apariciones en los medios. Andrzej Lepper sigue generando el rechazo de importantes sectores de la población, a pesar de contar ahora con el asesoramiento de expertos en relaciones públicas. Desde hace algunos meses parece perfilarse una migración del voto de Autodefensa a Liga de Familias Polacas. Según las encuestas, de votarse hoy, nuevamente un 16 % votaría por la Liga, en tanto que apenas el 10 % lo haría por Autodefensa. Los sociólogos explican esta conducta con un corrimiento de la división política en la sociedad polaca. En la primavera de 2004, los aspectos económicos, los intereses de ciertos sectores sociales y la crítica de la dirigencia política ganaron en protagonismo. Este desarrollo jugó en favor de Andrzej Lepper y, junto

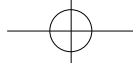




con la crisis de los partidos de izquierda, contribuyó a que surgiera una nueva constelación de fuerzas: defensores de la reforma vs. adversarios de la reforma, liberales vs. populistas, capital vs. provincia. La principal línea de conflicto parecía transcurrir por estos carriles. Las elecciones europeas pusieron nuevamente a prueba este modelo.²¹ En lugar de la polarización “económica” de la sociedad surgió la antinomia entre euroentusiastas y euroescépticos.²² Esta última antinomia fue capitalizada electoralmente por Liga de Familias Polacas, en tanto que el apoyo a Autodefensa disminuyó en términos relativos.

Desde las elecciones europeas, la Liga opera nuevamente como fuerza aglutinante de los sectores que rechazan la idea europea y las reformas, de los sectores clericales y de los grupos de descontentos. Hasta qué punto podrá mantenerse esta tendencia en el tiempo, dependerá de la polarización que la integración europea –caballito de batalla de las fuerzas nacionalistas– suscite en la sociedad. El balance positivo de los primeros meses de la adhesión a la Unión Europea podría restarles algunos argumentos a los adversarios de la integración. No es casual que los partidos que demonizaron las consecuencias económicas que depararía un ingreso a la Unión Europea para los sectores más postergados de la población (Autodefensa, Partido del Campesinado Polaco) fueran los partidos que más votos tuvieron que ceder. Sin embargo, es evidente que los temas europeos y de política exterior dividen a la sociedad con mayor frecuencia que lo habitual en los últimos 15 años. Reside en la naturaleza misma de la democracia que los partidos organicen y separen estas controversias (Constitución Europea, relaciones germano-polacas, guerra de Irak), aun cuando remanifieste también un considerable grado de instrumentalización. El rechazo de la Unión Europea, la desconfianza que despierta Alemania o el escepticismo frente a las misiones militares en el extranjero siguen latentes en amplios sectores de la sociedad y en ciertas circunstancias pueden ser activadas políticamente. La principal característica del nuevo populismo polaco es que se nutre de estos cambios de actitud frente a temas de política exterior. En este contexto, el *referéndum* sobre el Tratado de la Constitución para Europa brinda a Liga de Familias Polacas una nueva oportunidad para movilizar los sectores sociales que siguen rechazando la idea de la integración europea.



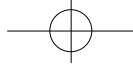


VI. Constitución Europea, política exterior y lucha política

Durante las negociaciones sobre el Tratado de la Constitución Europea imperó en Polonia un consenso inédito entre las diversas fuerzas políticas. El debate giró casi exclusivamente en torno a la reforma al mecanismo de votación en el Tratado de Niza (ver más arriba), prevista en el proyecto de Constitución, y que recortaba la posición previamente conquistada por Polonia en el principal órgano de la Unión Europea. Otro tema que caldeó los ánimos, en particular entre los partidos de centro derecha, fue la referencia a los valores cristianos en el preámbulo de la Unión Europea, que finalmente fue omitida debido a la oposición de Francia. “Niza o muerte” fue la consigna lanzada por el dirigente de la oposición Jan Rokita (PO), que prácticamente se convirtió en un mandato para el gobierno del primer ministro Miller en las negociaciones. El gabinete de izquierda, cuyo respaldo parlamentario disminuía cada vez más, se vio expuesto a una presión enorme de la oposición, que calificó una eventual renuncia a las conquistas de Niza como una traición a los intereses nacionales. La posición intransigente de Polonia contribuyó al fracaso de la Cumbre de Bruselas en diciembre de 2003: en aquella oportunidad, el Tratado de la Constitución Europea no se firmó por falta de consenso sobre las modalidades de votación.

Las reacciones que suscitó la fórmula de compromiso que seis meses más tarde fue aceptada por el nuevo primer ministro Marek Belka y que allanó el camino para la firma del Tratado fue una demostración de la fragilidad de ese supuesto consenso de los partidos políticos sobre Europa. Mientras que la izquierda elogió a Belka por haber puesto fin a la inútil disputa con los socios más importantes de Polonia en la Unión Europea (Alemania y Francia), Liga de Familias Polacas amenazó con enjuiciar al Presidente del Gobierno (que todavía no había sido designado por el Parlamento) por actuar en detrimento de los intereses del Estado. También Derecho y Justicia evaluó la posibilidad de tomar una medida similar. Plataforma Ciudadana, la fuerza más importante en las encuestas, se distanció claramente de estos reclamos pero al mismo tiempo criticó al gobierno por resignar posiciones apresuradamente.²³

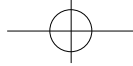
Ante este marco de referencia, cabe suponer que el proyectado *referéndum* sobre la Constitución Europea transcurrirá en una atmósfera de duros enfrentamientos sobre la integración europea y el rumbo de la política



exterior polaca. Luego de firmado el Tratado se ha desvanecido la base del consenso táctico del pasado. Ahora los partidos deben decidir si quieren aprobar el Tratado en su actual redacción. En particular los partidos pro europeos, y entre ellos especialmente Plataforma Ciudadana, enfrentan una difícil elección. Las fuerzas liberal-conservadoras fueron las que arrinconaron al gobierno del premier Miller en el tema de la Constitución, cuyo texto criticaron por sus falencias. Sin embargo, un “no” a la Constitución los pondría a una misma altura con las fuerzas hostiles a Europa, entre ellas su principal rival, Liga de Familias Polacas, así como Derecho y Justicia, un socio potencial en una eventual futura alianza de gobierno.

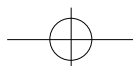
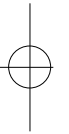
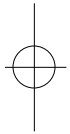
Tampoco hay consenso en cuanto a la fecha del *referéndum*. La izquierda quiere celebrarlo junto con las próximas elecciones presidenciales (otoño de 2005), lo que reduciría considerablemente los elevados gastos de organización.²⁴ Mucho mayor peso que el argumento financiero parecen tener las consideraciones de orden político que van en contra de la estrategia de Plataforma Ciudadana. Una elección presidencial conjuntamente con el *referéndum* sobre la Constitución Europea podría convertirse en una lucha entre proeuropeos y antieuropeos (según la consigna “un no a la Constitución es un no a Europa”) y colocaría a Plataforma Ciudadana en una posición más que incómoda. Liga de Familias Polacas, en cambio, acepta la fecha propuesta por el ministro de Relaciones Exteriores Cimoszewicz. La polarización solo podría ser beneficiosa para el candidato a la presidencia de los adversarios de la integración. ¿Cuáles son, entonces, las posibilidades de que se apruebe la Constitución Europea en el *referéndum*? Las actuales encuestas de opinión indican que la mayoría de los polacos (56 %) votaría en favor de la Constitución y tan sólo un 22 % en contra.²⁵ No obstante, la campaña previa seguramente tendrá fuerte incidencia sobre el desenlace del *referéndum*.

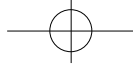
Es la primera vez que la política exterior juega un papel tan destacado, marcando las diferencias políticas en la sociedad polaca. Durante más de 15 años fue objeto de un consenso entre todos los partidos, basado en la prioridad indiscutida que tenía la integración de Polonia en las estructuras occidentales (OTAN y Unión Europea). En ese momento, los partidos que ponían en duda este objetivo o lo rechazaban abiertamente, como podían ser los partidos precursores de Liga de Familias Polacas, no pasaban de ser agrupaciones políticas marginales. El ingreso de Polonia a la OTAN (1999) no modificó esta constelación. Pero una vez materializada la incorporación



del país a la Unión Europea se había alcanzado también el segundo objetivo básico que la política exterior polaca se fijó a partir de 1989, con lo que se agotó la base de este consenso. En un primer momento, la controversia en torno a la posición polaca en el tema de la Constitución Europea quedó relegada a segundo plano y, en cambio, los partidos estrecharon filas en nombre del “interés nacional”. Firmado ya el Tratado, las discrepancias volvieron a aflorar con toda virulencia. Las relaciones germano-polacas son otro ejemplo de cómo la política exterior se entremezcla con la disputa partidaria y actúa como factor de diferenciación.

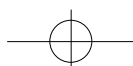
Resulta paradójico que en el preciso momento en el que Polonia ingresa a la Unión Europea y junto con el país que fuera su “abogado” occidental en el camino que lo lleva de “retorno a Europa”, participa en las decisiones sobre el futuro del viejo continente, las relaciones germano-polacas atraviesen por su peor crisis desde 1989. Contribuyó a la crisis el conflicto en torno a la Constitución Europea, que en algunas instancias se transformó en una disputa bilateral germano-polaca por los votos en el Consejo. También aportaron lo suyo las posiciones antagónicas que ambos estados adoptaron en la guerra de Irak. Mucho más perjudicial para la relación germano-polaca resultó ser el regreso del pasado, encarado en las demandas de indemnización de los expulsados alemanes o en la publicación del plan de la presidenta de la Unión Alemana de Expulsados, la diputada Erika Steinbach, de levantar en Berlín un centro y museo como lugar de conmemoración de las expulsiones. A pesar de que el gobierno alemán no apoyó ninguna de estas iniciativas, la indiferencia que le dispensó la política alemana (tanto el gobierno como la oposición) fue registrada con indignación en Polonia. Si el proyectado centro fuera construido en un lugar céntrico en Berlín, cerca del Memorial del Holocausto, se adujo desde Polonia, sería ante todo un lugar de conmemoración del sufrimiento alemán en la Segunda Guerra Mundial. En ese caso, polacos y checos quedarían catalogados como los responsables de las expulsiones a pesar de que, al menos en el caso polaco, éstas fueron decididas por los aliados en Yalta y Potsdam. Para muchos polacos era insoportable pensar que la memoria oficial de la Segunda Guerra Mundial quedaría reducida en Alemania al holocausto y a la expulsión de los alemanes. Significaría no tener en cuenta los seis millones de muertos polacos, las terribles peripecias de la ocupación, la aniquilación sistemática de la dirigencia intelectual.

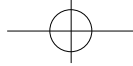




La política polaca se opuso en forma unánime y decidida al proyecto de Erika Steinbach. Pero la verdadera bomba estallaría en otoño de 2003, cuando se conoció la iniciativa de diferentes asociaciones de refugiados de agruparse en la federación “Fideicomiso Prusiano” para presentar demandas colectivas contra Polonia haciendo valer derechos patrimoniales. La amargura polaca no podía ser más grande. Muchos polacos comenzaron a temer por sus bienes. La confianza que los alemanes de toda ideología y espíritu político habían cimentado en Polonia desde 1989 sufrió un duro revés. Ni la opinión de los expertos que señalaron que los reclamos de “Fideicomiso Prusiano” carecían de posibilidades ciertas de ser reconocidos por tribunales polacos o internacionales, ni el claro distanciamiento del gobierno alemán de los reclamos planteados lograron disipar la inseguridad creada en Polonia. La inseguridad se manifestó sobre todo porque la dirigencia política alemana demoró mucho tiempo hasta reaccionar en forma decidida ante estas iniciativas. A fin de expresar su indignación, el Parlamento polaco aprobó en septiembre de 2004 por unanimidad una resolución en la que se dejaba en claro que Polonia había sido una víctima de la Segunda Guerra Mundial y como tal solo había sido indemnizada parcialmente. La resolución exhortaba al gobierno polaco a adoptar las medidas pertinentes.²⁶ Al mismo tiempo, el Parlamento polaco exhortaba al gobierno alemán a dar una solución definitiva al tema de las indemnizaciones a los refugiados.²⁷

No cabe duda de que la reacción del Parlamento polaco fue totalmente desmedida, aun cuando en el tema de las indemnizaciones se le puede formular algún reproche al lado alemán (sobre todo por omisión). El gobierno del primer ministro Belka se distanció inmediatamente de los reclamos del Sejm y declaró que el tema de las reparaciones estaba definitivamente terminado. No era intención del gobierno convertirlos, 60 años después de la guerra, en tema de disputa con Alemania. Además, desataría una disputa de derecho internacional que podría conmocionar los cimientos mismos del estado polaco (en alusión al Tratado de Potsdam, que no solo regulaba el tema de las reparaciones sino también el de los límites). Belka se mantuvo firme en esa posición a pesar de la presión del Sejm y de que también sus propios diputados habían votado a favor de la resolución. Posiblemente éste haya sido el aspecto interno más notorio del conflicto en torno a las indemnizaciones. En definitiva, toda la dirigencia política, desde la izquierda y Plataforma Ciudadana hasta las fuerzas nacionalistas apoyaron un proyecto de



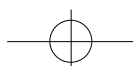


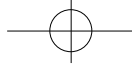
resolución presentado por un pequeño bloque de fuerzas ultra nacionalistas que en un primer momento mereció el rechazo contundente de los segmentos proeuropeos previsibles del Sejm (la izquierda, Plataforma Ciudadana). Lo sucedido muestra lo sensibles que son las relaciones germano-polacas para la sociedad polaca y la clase dirigente. Por otro lado, la génesis de la resolución en el Sejm es una demostración del creciente éxito de la presión populista, incluso en asuntos de política exterior, con obvias implicancias. El tema de las reparaciones sigue presente en la agenda política, en particular luego de la resolución dictada por el Sejm. En tanto que la izquierda (y en parte también Plataforma Ciudadana) busca bajar los decibeles a la disputa en atención a las relaciones con Alemania, Liga de Familias Polacas y Derecho y Justicia insisten en que se dé estricto cumplimiento a la resolución. Las discrepancias en torno a la relación con Alemania agregan un nuevo aspecto a la línea divisoria en materia de política exterior, que ya se puso de manifiesto en la cuestión de la Constitución Europea.

El consenso en política exterior alcanzado en la década de los noventa es parte del pasado. Sus principales pilares –máxima prioridad de la integración europea y el rol superior de las relaciones con su vecino occidental– ya no son un bien común de toda la dirigencia política. También se va deteriorando el consenso en otras cuestiones europeas importantes como, por ejemplo, la participación de Polonia en las fuerzas de ocupación en Irak. Liga de Familias Polacas, Partido del Campesinado Polaco y Autodefensa reclaman hoy el retiro inmediato de las tropas polacas en Irak. Pero tanto el gobierno como la oposición más moderada se mantienen intransigentes en este tema. Tal como muestran los ejemplos planteados, con la disolución del consenso va creciendo la presión populista y las fuerzas de centro no siempre pueden resistir esas presiones.

VII. Polonia en la UE: perspectivas

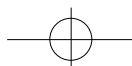
Los seis primeros meses desde el ingreso en la Unión Europea arrojan un balance positivo para el estado polaco. Sin embargo, los ciudadanos polacos no verificaron desde el 1 de mayo de 2004 mayores cambios en su vida cotidiana. Apenas el 8 % de los polacos constató una mejora, en tanto que un 23 % opina lo contrario. Para el 66 % no hubo cambios. No

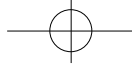




obstante, un 51 % manifestó estar conforme en términos generales con la adhesión a la Unión Europea, lo que permite concluir que existe la expectativa de una mejora del nivel de vida para más adelante.²⁸ ¿Se materializará esta mejora? ¿Cuáles son las prioridades de la política polaca para Europa en los próximos años?

A pesar de las altas tasas de crecimiento de los últimos años, Polonia deberá seguir recuperando terreno económico durante mucho tiempo más. El producto nacional bruto *per cápita* asciende en Polonia solo a la mitad del nivel promedio en la UE. Por lo tanto, acortar esa distancia respecto de los “viejos” estados miembros de la UE es el objetivo máximo que se ha fijado Polonia con su ingreso a la UE.²⁹ Es en este marco que hay que analizar la posición de Polonia en las negociaciones sobre el presupuesto de la Unión para el período 2007-2013. Polonia defiende el principio de solidaridad en la UE, según el cual la finalidad básica de las transferencias financieras debe ser imprimir mayor dinamismo al desarrollo económico en los estados miembros más pobres.³⁰ Igual que en anteriores rondas de ampliación (especialmente con la incorporación de España, Portugal y Grecia en los años 80), juega un papel destacado la política de cohesión, cuyo objetivo es superar las diferencias de desarrollo en Europa. En cambio, se tiene una mirada mucho más escéptica con respecto a los ambiciosos objetivos y medidas de la llamada Agenda de Lisboa que dejó abierta en el año 2000 la posibilidad de incrementar el gasto destinado a inversiones en tecnologías modernas, innovación técnica y sociedad de la información. En su actual nivel de desarrollo –tal el argumento de políticos y expertos–, Polonia no podría acogerse a los beneficios de estos programas. En las negociaciones corrientes sobre el presupuesto de la UE, Polonia apoya básicamente el proyecto presentado por la Comisión Europea en febrero de 2004, que fija el nivel máximo de los pagos derivados del presupuesto de la UE en el 1,14 % del producto nacional bruto comunitario. Sin embargo, la mayoría de los contribuyentes netos (encabezados por Alemania) quieren reducir este tope al 1 % del producto bruto europeo, lo que en Polonia suscita temores sobre un posible recorte de los recursos para infraestructura y desarrollo de las regiones atrasadas en los nuevos estados miembros de la UE.³¹ Según las estimaciones existentes, Polonia debería recibir en el período 2007-2013 unos 50 mil millones de euros en el marco de la ayuda estructural (7 mil millones de euros por año).³² Sin duda, la estructura del presupuesto de la UE para el próximo período fiscal será decisiva para las oportunidades que se le abren a Polonia con el ingreso a la UE.

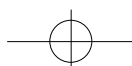


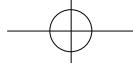


Un objetivo de mediano plazo de la política europea polaca es la introducción del euro en lugar del zloty. Originalmente la "euroización" de Polonia estaba proyectada para 2009, pero todo hace prever que se demorará al menos dos años más. En efecto: según el informe presentado en octubre de 2004 por la Comisión Europea sobre los preparativos de los once estados de la UE que proyectan introducir el euro, Polonia tiene escasas posibilidades de cumplir con los criterios de Maastricht hasta fines de la presente década.³³ El principal problema es el déficit fiscal que, en 2004, se prevé que rondará el 5,6 % del producto nacional bruto. En este contexto, las estimaciones del gobierno polaco de un déficit inferior al 3 % fijado por los criterios de Maastricht pecarían de muy optimistas. Es cierto que el gobierno de Marek Belka adoptó importantes pasos para consolidar el presupuesto, pero la implementación del controvertido Plan Hausner solo avanza dificultosamente (según el informe, la reforma se ha implementado en apenas un 25 a un 30 %). Más fácil resulta, en cambio, el cumplimiento de los criterios monetarios. La tasa de inflación del 2,5 % supera en apenas un 0,1 % al promedio de la UE, en tanto que el margen permitido para el ingreso a la eurozona es de un 1,5 % superior a la media.

Otra mejora notoria para los ciudadanos polacos será la incorporación del país a la zona Schengen. Si bien los polacos actualmente solo necesitan un documento de identidad válido para viajar dentro de los límites de la UE, el ingreso a la Unión con fecha 1 de mayo de 2004 no implicó la eliminación de los controles en las fronteras polacas (tampoco en aquellas con los otros estados de la UE). Para que ello pueda ocurrir, Polonia necesita implementar el complejo sistema informático SIS-II, que es requisito indispensable para incorporarse a un sistema de circulación sin controles fronterizos. Su incorporación está prevista para 2007 aunque se calcula que, por razones tecnológicas, no entrará en funcionamiento antes de 2009.

La calidad de la adhesión polaca a la UE, es decir, el beneficio que Polonia podrá extraer de su pertenencia a la UE y el aporte que pueda realizar a la Comunidad, no depende sólo de los desarrollos en el nivel europeo. Las posibilidades que la política europea abre para los estados de la UE en más de un sentido son una función de su estabilidad interior, fortaleza económica y capacidad intelectual. Paralelamente al hito que significa el ingreso a la UE, se desarrolla en Polonia una crisis de política interior que nada tiene que ver con la ampliación de la Unión. La inestabilidad del sistema de partidos, el desencanto de la política y la pérdida de confianza en los políticos, los



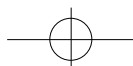


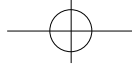
escándalos de corrupción y las tendencias populistas, son rasgos de un Estado débil. Constituyen hoy los principales desafíos que enfrentará la clase política en los próximos meses y años. Las reformas no se limitan al sistema económico y financiero. Plataforma Ciudadana, por ejemplo, que muy probablemente integrará el próximo gobierno, propone sustituir el actual régimen electoral proporcional por un sistema de mayoría, eliminar el Senado, limitar la inmunidad de los diputados y reducir a la mitad el número de diputados. Los autores del proyecto argumentan que con una reforma de este tipo mejoraría la calidad de la política. También se necesitan nuevos enfoques en política exterior y europea para activar las atascadas relaciones con los principales vecinos occidentales (Alemania, Francia). Solo entonces Polonia estará en condiciones de incorporar a la política exterior y de seguridad europea su principal objetivo en política exterior (apoyado por todos los partidos), que es el acercamiento de sus vecinos del Este (sobre todo Ucrania) a la Unión.

A 15 años de la transformación democrática de 1989, la política polaca se encuentra nuevamente en un punto de inflexión que exige un máximo de capacidad de decisión, programas y perseverancia. El año 2005 será un año electoral, con comicios parlamentarios y presidenciales, además de celebrarse el *referéndum* sobre la Constitución Europea. Por lo tanto, 2005 será también escenario de más de una decisión sobre el futuro del país en los próximos años. Aun cuando resulte prematuro aventurar cuál va a ser el carácter de esas definiciones, se las aguarda con mucha más calma que unos pocos años atrás. De todos modos, la definición básica ya fue adoptada el 13 de junio de 2003 y quedó consumada con el ingreso a la UE el 1 de mayo de 2004. Se trata de una decisión irreversible que, a pesar de los actuales problemas domésticos, permite encarar el futuro con algo más de optimismo.

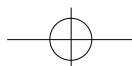
Notas

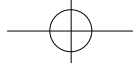
1. Jiri Pehe, „Dem EU-Beitritt folgt die Krise”, *Die Welt* del 5 de octubre de 2004.
2. „Bedzie lepiej, ale za 10 lat”, *Rzeczpospolita* del 26/04/2004.
3. Joanna Solska, „Niepewnosc”, *Polityka* del primero de mayo 2004.
4. Konrad Niklewicz, „Osiem miliardów złotych juz plynie do rolników”, *Gazeta Wyborcza*, 19/10/2004.





5. „Największe podwyżki mamy już za sobą”, *Rzeczpospolita*, 28/10/2004.
6. Konrad Niklewicz, „Polska w Unii na plusie”, *Gazeta Wyborcza*, 15/10/2004.
7. Konrad Niklewicz, „Jak wykorzystają fundusze unijne do cna”, *Gazeta Wyborcza*, 4/08/2004.
8. „Polska już dostaje z UE więcej niż daje”, *Gazeta Wyborcza*, 4/08/2004.
9. Danuta Walewska, „Nadchodzi boom inwestycyjny”, *Rzeczpospolita*, 6/10/2004.
10. „Polska dwa razy szybciej od Europy”, *Rzeczpospolita*, 27/10/2004.
11. „Czy Polska ma szansę na duży napływ inwestycji zagranicznych?”, *Rzeczpospolita*, 9-10/10/2004.
12. Pierwsze oceny skutków członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, wrzesień 2004, pág. 2.
13. Polska Agencja Prasowa, 27/10/2004.
14. Preferencje partyjne w listopadzie. Komunikat z badań, CBOS BS/173/2003, Warszawa, listopad 2003.
15. „Sondaż Trzech: Platforma wyraźnie na czele”, *Gazeta Wyborcza*, 27/10/2004.
16. Preferencje partyjne we wrześniu. Komunikat z badań, CBOS BS/146/2004, Warszawa, wrzesień 2004.
17. Michał Czaplicki, Pierwsze wybory europejskie w Polsce, Analizy i Opinie nr 25, Instytut Spraw Publicznych, czerwiec 2004.
18. Rozmowa z Mateuszem Falkowskim, politologiem z Instytutu Spraw Publicznych, „Tygodnik Powszechny”, 27/06/2004.
19. „Jerzy Buzek dosta najwięcej głosów w całej Polsce”, *Gazeta Wyborcza*, 16/06/2004.
20. Janina Paradowska, „Zlekceważone wybory”, *Polityka*, 19/06/2004.
21. Tomasz Zukowski, „Wszystko się może zmienić”, *Rzeczpospolita*, 5/07/2004.
22. „Dwie strony Wisły, wywiad z Tomaszem Zukowskim”, *Gazeta Wyborcza*, 16/06/2004.
23. „Sukces czy trybunał?”, *Gazeta Wyborcza*, 21/06/2004.
24. „Zróbmy to razem”, *Rzeczpospolita*, 22/06/2004.
25. „Wojna o termin”, *Rzeczpospolita*, 30/10-1/11/2004.
26. Las reparaciones que debía recibir Polonia debían ser pagadas por la URSS con recursos generados en la zona de ocupación soviética alemana. Nunca se pagaron completamente. En 1952, Polonia, presionada por la Unión Soviética, renunció en forma definitiva a las reparaciones.





Polonia a seis meses del ingreso en la UE

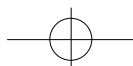
133

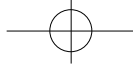
27. El gobierno alemán considera que los reclamos son infundados y por lo tanto no está dispuesto a adoptar ningún tipo de medidas. La posición oficial del gobierno alemán es que escuchar los reclamos planteados tendría como consecuencia un reconcimiento informal de los mismos.
28. Pawel Wronski, „Na progę Europy”, *Gazeta Wyborcza*, 30/10-1/11/2004.
29. „Polska krytycznie o pracach nad budżetem UE”, *Gazeta Wyborcza*, 12/10/2004.
30. Pawel Samecki, „Walka o unijny budżet”, *Rzeczpospolita*, 14/07/2004.
31. „Decydujemy o finansach '25'”, *Rzeczpospolita*, 25/10/2004.
32. „Miliardy za zgodę na konstytucję”, *Rzeczpospolita*, 20-21/09/2004.
33. „Rząd jest zbyt optymistyczny”, *Rzeczpospolita*, 21/10/2004.

RESUMEN

Seis meses después del ingreso a la UE, es tiempo de trazar un primer balance sobre la adhesión de Polonia a la UE. ¿Cuál es la situación en Polonia, el país más grande entre los nuevos estados miembros de la UE, en momentos en los que deberá ratificarse el Tratado de la Constitución Europea y negociarse el nuevo presupuesto de la Unión? Si bien el humor político en el país no se caracteriza precisamente por la euforia, no se han concretado los temores de los adversarios de Europa. Justamente los productores rurales, entre los que el escepticismo estaba ampliamente difundido, se muestran mayoritariamente satisfechos con las consecuencias de la adhesión. Sin embargo, ello no aventó el peligro populista. Se perfila una nueva polarización en la sociedad, que pone definitivamente punto final al conflicto entre ex comunistas y anti-comunistas que prevaleció en el pasado. También se espera una redefinición de la política exterior del país. Es un país en movimiento que tras el ingreso a la UE, hasta ahora claramente exitoso, debe encarar numerosos problemas, un proceso que no estará exento de tensiones políticas.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXI - Nº 4 - Diciembre, 2004





DOCUMENTOS

Cumbre de Bruselas Reacciones y primeras valoraciones de los representantes de la Fundación Konrad Adenauer en la UE*

Helmut Reifeld (comp.)

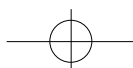
I. Introducción

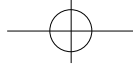
por Peter R. Weilemann

Un paso histórico

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea en Bruselas (Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros y del Consejo Europeo) seguramente será considerada como uno de los grandes pasos en la historia de la unificación europea. Durante la Cumbre, los máximos representantes de la Unión Europea llegaron finalmente a un acuerdo sobre el texto de la futura Constitución Europea. El hecho de que no se llegara a un acuerdo sobre un nuevo candidato para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión no logró empañar la satisfacción que significó haber alcanzado esta importante etapa en el camino hacia una Unión más democrática y de mayor capacidad de acción. Desde una perspectiva de más largo plazo, este paso incluso significa un aporte al fortalecimiento del Parlamento, con lo que se logra una mayor legitimación y más proximidad con los ciudadanos. Las conclusiones aprobadas por el

* Las notas, escritas por los representantes de la Fundación Konrad Adenauer en los respectivos países, reflejan las primeras reacciones ante los compromisos acordados durante la Cumbre de Bruselas del 18-19 de junio de 2004 sobre la designación del nuevo Presidente de la Comisión y la Constitución de la Unión Europea.





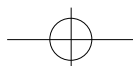
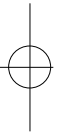
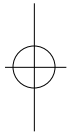
Consejo Europeo se limitan en su mayoría a ratificar las políticas encaradas en las diferentes áreas políticas abordadas.

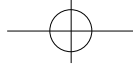
Los resultados en particular

Disputa en torno al Presidente de la Comisión

Durante la campaña para la renovación del Parlamento Europeo de 2004, el Partido Popular Europeo dejó en claro que el próximo Presidente de la Comisión debía responder al pensamiento político del bloque más fuerte del Parlamento Europeo. Tras su abrumador triunfo electoral –una reedición del éxito obtenido en 1999 que no podía darse para nada por descontado–, el Grupo del Partido Popular Europeo (Demócratas Cristianos) y de los Demócratas Europeos cuenta ahora entre 270 y 280 escaños (la cifra definitiva se dará a conocer una vez que se defina la pertenencia o no al bloque de ciertos partidos y diputados) y se ha convertido por lejos en el bloque político más importante en el Parlamento (a título comparativo, valga señalar que los socialistas cuentan con 200 escaños, los liberales con 67 y los verdes con 42 bancas). En consecuencia, la candidatura del premier belga Verhofstadt (grupo de partidos liberales) impulsada por el presidente francés Chirac y el Canciller alemán para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión ignoraba el voto del electorado y la voluntad del bloque mayoritario.

En estas circunstancias, las cúpulas políticas de los partidos que nuclea el Partido Popular Europeo, con un fuerte compromiso de parte de la presidenta de la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU) rechazaron la candidatura de Verhofstadt y en su lugar impulsaron la candidatura del británico Chris Patten, miembro de la Comisión Europea y ex presidente del partido conservador británico. Existía la posibilidad de que Patten no contara con una mayoría en el Consejo Europeo y muy probablemente sería rechazado por los sectores que impulsaban la candidatura de Verhofstadt. Esta situación efectivamente se produjo, lo que motivó que luego de apasionadas discusiones entre las partes en pugna, ambos candidatos retiraran su candidatura. Finalmente se decidió postergar la decisión sin mencionar nuevos nombres. En privado, y muy probablemente en reuniones internas, se barajaron como nuevos candidatos al actual ministro de Relaciones Exteriores francés, Michel Barnier, hasta hace poco miembro de la Comisión, al premier

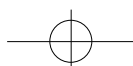


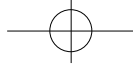


portugués Baroso y reiteradas veces al luxemburgués Jean Claude Juncker, todos miembros del grupo del Partido Popular Europeo (PPE). Tampoco puede excluirse que surjan otros nombres más. En cualquier caso, el tiempo apremia y la decisión no puede demorarse mucho más. Según el cronograma vigente, el nuevo Presidente de la Comisión deberá ser votado durante la sesión plenaria del nuevo Parlamento el 21 de julio, si es que se quiere respetar el cronograma dispuesto para la nominación y audiencia de los restantes 24 comisarios. Está previsto que la nueva Comisión asuma sus funciones el primero de noviembre de 2004.

Para el PPE, imponer su punto de vista en este tema no fue sencillo. Por obvias razones, para los representantes de los estados del Benelux resultó difícil no apoyar la candidatura del actual premier belga. El premier de Grecia había anunciado que se abstendría en caso de llegarse a una votación. El vocero del PPE durante la sesión del Consejo fue el primer ministro italiano Berlusconi, cuya imagen aún está dañada como consecuencia de su actuación como presidente del Consejo. Los impulsos tácticos y estratégicos decisivos llegaron de la Unión Demócrata Cristiana alemana (CDU), de su presidenta y del actual y presumiblemente también nuevo presidente del bloque de PPE-DE, Hans-Gerd Pöttering. Cabe destacar que el premier francés, Jean-Pierre Raffarin, declaró que respaldaría la decisión del PPE, cualquiera que fuera, en tanto que el presidente francés Jacques Chirac manifestó no sentirse obligado por el consenso alcanzado por sus correligionarios y, en cambio, decidió impulsar junto con el Canciller alemán socialdemócrata la candidatura de Verhofstadt. Una vez más, el eje germano-francés giró en un sentido equivocado.

A la candidatura de Luc Verhofstadt no solo se oponían aspectos “formales” como no contar con una mayoría parlamentaria sino, sobre todo, razones sustantivas. Verhofstadt fue uno de los políticos que batió los tambores contra el canciller Schüssel cuando se produjo el cambio de gobierno en Austria. Fue también uno de los principales instigadores de un rumbo antiamericano durante la crisis de Irak y rechazó de manera vehemente el reclamo de una invocación a Dios en la nueva Constitución Europea. Debe mencionarse, además, que su partido en las elecciones europeas y regionales en Bélgica estuvo entre los grandes perdedores y que como cabeza de lista en las elecciones europeas obtuvo apenas la mitad de los votos que obtuvo su rival demócrata cristiano, Jean-Luc Dehaene.





La nueva Constitución

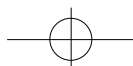
La controversia en torno al Presidente de la Comisión y la buena preparación de la presidencia irlandesa determinaron que los jefes de Estado y de Gobierno dedicaran muy poco tiempo a discutir aquellas cuestiones institucionales y no institucionales del proyecto en las que aún no existía consenso. No obstante, se introdujeron algunos cambios sustanciales con respecto al texto inicial propuesto por la Convención.

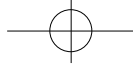
Se llegó a un acuerdo sobre la cuestión central que determinó el fracaso de la Cumbre de Bruselas de diciembre último. El nuevo concepto de doble mayoría se define como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y representen a estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población. Fue aceptada la propuesta polaca según la cual deberá iniciarse una nueva negociación cuando un rechazo sea inminente. El umbral de quince países miembros también es nuevo, aunque llama a engaño por cuanto, al momento de introducirse esta norma la UE, seguramente ya contará 27 o 28 miembros.

Hasta 2014 la Comisión estará compuesta por un nacional de cada estado miembro. A partir de 2014, la Comisión contará con solo 18 miembros. A pedido de Austria se introdujo una cláusula que permite prolongar la antigua regulación más allá de 2014 si así lo decidiera el Consejo Europeo por unanimidad.

El número mínimo de representantes por estado miembro en el Parlamento Europeo se eleva a seis (dos más que los previstos en el proyecto elevado por la Convención). El número total de diputados no excederá los seiscientos cincuenta. El gobierno alemán aceptó reducir el número de los escaños alemanes en el Parlamento de noventa y nueve a noventa y seis, con lo que se está muy lejos aún del cumplir con el principio de representatividad (aproximadamente 117 bancas), pero también es cierto que el último recorte en el número de bancas no afectó a Alemania. Se encomienda al Parlamento elaborar la nueva distribución de las bancas.

Decepcionante para el Parlamento Europeo resulta el recorte introducido a sus derechos presupuestarios respecto del proyecto de la Convención. En el nuevo proyecto el Parlamento no es instancia última de decisión y no podrá rechazar como tal el presupuesto. En caso de diferencias con el Consejo, la controversia deberá someterse a una Comisión Mediadora. De todos modos, en lo sucesivo el procedimiento de aprobación del





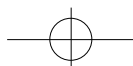
presupuesto no regirá sólo para el gasto no obligatorio sino también para el gasto obligatorio.

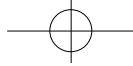
La nueva Constitución incorpora la iniciativa impulsada fundamentalmente por Alemania y objeto de apasionados debates durante los últimos días, de limitar el rol de la Comisión en la implementación del pacto de estabilidad. En adelante sólo podrá emitir recomendaciones para implementar una política presupuestaria más sólida, que podrán ser rechazadas con el voto mayoritario del Consejo. Ya no se requerirá del voto unánime.

Finalmente, cabe acotar que el gobierno británico defendió exitosamente las posiciones de mínima (*red lines*) que llevó a la negociación (mantenimiento del principio de unanimidad en ciertas materias políticas).

La inclusión de estos cambios seguramente no ha mejorado el proyecto propuesto por la Convención, si se lo analiza desde el punto de vista del método comunitario. Además, la nueva Constitución se aleja otro poco del objetivo de más transparencia y simplificación. Pero considerando el gran salto cualitativo que significa contar con una Constitución Europea que provee de más agilidad a la Unión Europea, ordena de manera más clara sus competencias y le da a más de 450 millones de europeos una carta magna común, los cambios resultan más que aceptables. En esta última fase, el gobierno alemán intentó realizar aportes constructivos al ofrecer sus buenos oficios e intermediar en el tema de la doble mayoría frente a España o al aceptar una solución de compromiso en el número de bancas parlamentarias. Su comportamiento sigue siendo lamentable en la cuestión del pacto de estabilidad o de la invocación a Dios.

En suma, la Cumbre de Bruselas celebrada en el pasado mes de junio constituye un paso histórico. Pero todavía no se logró el objetivo. Antes de que la Constitución Europea pueda entrar en vigor deberá ser ratificada por los parlamentos nacionales de todos los estados miembros así como por el Parlamento Europeo. En algunos países, entre ellos Gran Bretaña, Dinamarca, Luxemburgo e Irlanda, se optará seguramente por la vía del *referéndum*, en tanto que en otros como República Checa, Letonia, Polonia, Países Bajos, Hungría, España y Francia la realización de un *referéndum* es una alternativa probable. Por su parte, el Parlamento, el Consejo y la Comisión ya han comenzado a analizar qué procedimientos y normativas pueden comenzar a aplicarse en forma anticipada, es decir, aun antes de la entrada en vigor de la Constitución.





Las conclusiones del Consejo

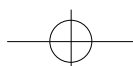
Tal como suele ocurrir en estas ocasiones, las conclusiones cubren un espectro de temas muy variados que van desde la lucha contra el terrorismo hasta perspectivas financieras y de ampliación, amén de cuestiones que hacen a la política exterior y de seguridad. Los jefes de Estado celebran los avances en la lucha contra el terrorismo, pero critican la falta de implementación de las obligaciones contraídas por los estados nacionales. En relación con las perspectivas financieras, el Consejo Europeo se limita a tomar nota del informe del presidente irlandés del Consejo, que pone de relieve las discrepancias ya conocidas. Tampoco en el tema de la ampliación hubo sorpresas. Se ratificó la fecha 2007 para Rumania y Bulgaria, que recientemente completaron todos los capítulos de las negociaciones, igual que el plazo para la decisión sobre el inicio de negociaciones con Turquía. El inicio de negociaciones con Croacia está agendado para 2005. En el campo de la política exterior y de seguridad, se continuará avanzando con las reformas institucionales y estratégicas encaradas. No hay una decisión acerca de cuándo iniciará su labor la Agencia de Defensa Europea. Como contribución a la superación de la crisis en Irak, la UE está dispuesta a iniciar un diálogo político con el nuevo gobierno de transición en aquel país. Además, la Comisión abrirá una oficina en Bagdad cuya tarea principal será canalizar la ayuda para la reconstrucción.

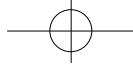
Merece destacarse el nombramiento de un enviado especial para Kosovo, Soren Jesse Petersen. Respecto de la segunda vuelta de las elecciones en Serbia, el Consejo Europeo insta al electorado a hacer uso de sus derechos democráticos y dejar atrás el asilamiento en el que se encuentra Serbia (el candidato a la presidencia por el Partido Democrático, Boris Tadic, estuvo el 21 de junio por invitación de la KAS en Bruselas, donde mantuvo reuniones con el Alto Comisionado Solana y varios comisarios).

II. Finlandia, Dinamarca y Suecia

por Thomas B. Stehling

El gobierno y la mayoría de los partidos de oposición aprueban el Tratado con observaciones menores a cuestiones de detalle. Por ende, todo permite suponer que Finlandia aprobará el texto del Tratado.





En Dinamarca, la ley exige la celebración de un *referéndum* cuyo resultado por el momento es incierto. Durante la campaña previa, el gobierno seguramente destacará que se mantendrán las cláusulas *opt-out* y que aprobar el texto de la Constitución no implica para Dinamarca la obligación de sumarse a la eurozona ni de participar en misiones militares europeas fuera del territorio de la OTAN.

En Suecia muy probablemente el gobierno opte por buscar la ratificación del Tratado a través de un *referéndum* en lugar de la vía parlamentaria. En sus respectivas campañas, los partidos mayoritarios seguramente se manifestarán en favor de aprobar la futura Constitución Europea. No obstante, el plebiscito sobre el euro y el resultado de las elecciones europeas más recientes que depararon un éxito sorpresivamente importante a los partidos hostiles a Europa, así como a movimientos de protesta (June-Movement) moderan las expectativas de una aprobación contundente por parte de los suecos. Como en otros países también, mucho dependerá de una adecuada campaña informativa sobre los objetivos y contenidos del Tratado y las consiguientes ventajas y derechos de participación de los diferentes estados miembros.

III. Francia

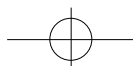
por Norbert Wagner

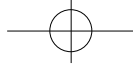
En Francia, las primeras reacciones frente al acuerdo alcanzado en Bruselas no se refieren tanto al contenido propiamente dicho del proyecto constitucional como al dificultoso proceso que antecedió a ese compromiso. *“La Constitution accouché dans la douleur”*, escribe al respecto *Le Figaro* (19/20 de junio).

Especial relevancia se le asigna al conflicto entre Gran Bretaña, por un lado, y Francia y Alemania, por el otro. Una cobertura especialmente extensa merecen los enfrentamientos entre Tony Blair y Jacques Chirac y Gerhard Schröder. Durante las negociaciones en Bruselas, poco es lo que se percibió de la *“entente cordiale”*, que este año festeja su centésimo aniversario.

Las negociaciones, que finalmente desembocaron en el compromiso alcanzado, y en especial el estilo de negociación exhibido por Francia y Alemania, revelan un problema que viene perfilándose ya desde hace algún tiempo.

Alemania y Francia, o Schröder y Chirac, ya no desempeñan en Europa el rol que tradicionalmente cumplían ambos países. Francia y Alemania siempre





trataron de acercar e incorporar al compromiso alcanzado entre los dos países las posiciones de los restantes países miembros. En el último tiempo, Alemania y Francia con creciente frecuencia buscan acordar primero un compromiso bilateral y luego imponer este compromiso a los restantes miembros.

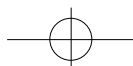
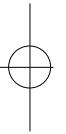
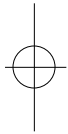
No puede sorprender, entonces, que en igual medida aumente también la reticencia de los restantes miembros a aceptar las posiciones germano-francesas. Luego de haberse alcanzado el compromiso en Bruselas, el debate interno respecto de Europa se ve dominado en Francia por dos cuestiones: la sucesión del actual presidente de la Comisión, Romano Prodi, y la celebración o no de un *referéndum*.

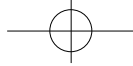
Mientras aún se desarrollaba la Cumbre, el presidente francés se arrogó la atribución de decir qué candidatos serían aceptables para Francia para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión. La postura francesa determinó que de un solo golpe quedaran descartados los candidatos de aproximadamente la mitad de los países miembros. Mientras tanto, Francia parece haber entendido que un candidato de la izquierda-liberal tiene pocas posibilidades. Schüssel queda descartado por razones de *political correctness*, Patten, porque proviene de un país que apoyó la guerra de Irak. Junker sería seguramente muy bienvenido, pero no parece estar dispuesto seriamente a aceptar el cargo. Desde la perspectiva francesa, Baroso sería otra figura aceptable. Naturalmente, también se habla de Barnier; aunque esa candidatura no despierta mucho entusiasmo porque modificaría la delicada estructura del gobierno francés.

En lo concerniente a la ratificación, el propio Chirac parece estar indeciso. Tiene la opción de enviar el proyecto de la Constitución de la UE al Congreso (Asamblea y Senado).

Pero cada vez resuenan más voces que reclaman un *referéndum*. En su congreso partidario celebrado con motivo del lanzamiento de la campaña de las elecciones europeas a mediados de mayo, el propio partido del Presidente, la Unión por un Movimiento Popular (UMP), aprobó una resolución apoyando la celebración de un *referéndum*. No hacerlo sería interpretado como temor a enfrentarse con la voz del pueblo. Por eso, todo parece indicar que también en Francia se celebrará un *referéndum* sobre la Constitución Europea.

Desde la perspectiva actual, el resultado del *referéndum* es totalmente incierto. Existe el temor de que el electorado francés pueda usarlo para expresar su descontento con el gobierno de Raffarin.



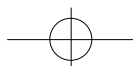


IV. Gran Bretaña

por Thomas B. Stehling

El gobierno británico presenta el compromiso alcanzado en Bruselas como un éxito de Gran Bretaña. Casi con agradecimiento recoge las críticas del presidente Chirac, las que interpreta como una respuesta a la imposición de los intereses británicos. La oposición conservadora, en cambio, insiste en que no puede descubrir ni siquiera en las posiciones de mínima, las llamadas *red lines* en política exterior y de defensa, ni tampoco en el orden tributario o en el nuevo instrumento de "emergency breaks" nada que permita disipar sus reparos generales contra cualquier constitución europea. Los *tories* apuestan ahora todas sus fichas al *referéndum* planteado por el premier Blair luego de un abrupto cambio de actitud en este tema, de vastas implicancias políticas. Nadie pone en duda cuál sería el resultado del *referéndum* en caso de que se celebrara hoy—sería un claro rechazo a Europa, y en todos los casos un rechazo a una cooperación que exceda las cuestiones económicas—. Dado que un resultado de este tipo sería también de alto impacto sobre la política interior, y pondría seriamente en duda la autoridad de Tony Blair y sus posibilidades de reelección, la oposición conservadora está doblemente interesada en que la consulta popular se celebre lo antes posible. En ese sentido, instó a Blair a realizar el *referéndum* inmediatamente después del receso estival, estimando que un voto negativo no dejaría de tener efecto sobre el Congreso Laborista previsto para otoño. Sin embargo, por el momento parece más bien dudoso que una renuncia de Blair—voluntaria u obligada— y un probable recambio por Gordon Brown pudiera transportar las esperanzas de los *tories* en las próximas elecciones para renovar la Cámara de los Comunes. De todos modos, las encuestas más recientes asignan al partido laborista mayores posibilidades de triunfar en las elecciones con Brown como cabeza de candidatos que con Blair.

En el supuesto caso de que en estas consideraciones aún se tuviera presente el debate sobre Europa, el cronograma que impulsa el gobierno sería el más conveniente. El plan del gobierno prevé que la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores deliberen sobre el Tratado de la Constitución Europea, iniciando así un debate público que hasta ahora no se dio, al menos en lo que se refiere a una ponderación objetiva de las ventajas y desventajas del proyecto. Sólo con ese debate existe efectivamente una posibilidad de que los británicos se dediquen a discutir el tema con esa porción de racionalidad y pragmatismo de la que tanto les gusta hacer alarde.





V. Polonia

por Henning Tewes

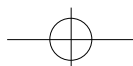
Primeras reacciones

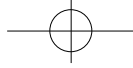
En Polonia, los partidos de oposición reaccionaron en parte con fuertes ataques al compromiso alcanzado durante la Cumbre los días 18 y 19 de junio. Especialmente contundente en sus críticas fue la Liga de Familias Polacas (LPR) que, con casi el 16 % de los votos, obtuvo un resultado excelente en las elecciones europeas del pasado 13 de junio. El líder del partido, Giertych, acusó al gobierno del premier Belka de haber “traicionado los intereses nacionales”. Polonia debería abandonar cuando antes la UE, remató. En términos similarmente agresivos se expresó Jaroslaw Kaczynski, del Partido Derecho y Justicia, que habló de un “compromiso deplorable de un gobierno deplorable”. Tampoco Plataforma Ciudadana (PO) tuvo una palabra de elogio para el compromiso alcanzado.

El presidente del bloque, Jan Rokita, criticó al premier Belka por su actitud poco enérgica. Señaló que las modalidades de votación acordadas en la reunión de los representantes de los gobiernos eran claramente más desfavorables que los mecanismos previstos en el Tratado de Niza. No obstante, sería necesario analizar primero en profundidad el Tratado, admitió Rokita.

¿Sin invocación de Dios?

Todos los partidos de oposición se mostraron contrariados por haberse omitido una referencia a Dios en el texto de la futura Constitución. Este podría llegar a ser el punto neurálgico de todas las críticas de los sectores hostiles al Tratado en Polonia. Por lo tanto, si bien fue importante que el Vaticano emitiera con fecha 20 de junio una declaración en la que elogió específicamente la postura de Polonia, además de agradecerle al premier Belka el compromiso demostrado, la falta de la invocación de Dios no es un buen presagio para el resultado del *referéndum*. En un notable discurso televisivo dirigido a la nación y difundido el pasado fin de semana, el premier Belka subrayó que había hecho todo lo que tenía a su alcance para obtener un buen resultado para Polonia. Pero también ratificó el compromiso personal contraído por el Presidente, reiterado varias veces en las últimas





semanas, de que Polonia debía decidir acerca de la Constitución Europea a través de un *referéndum*. En Polonia, la consulta popular constituye una valla tan importante como lo es también en Gran Bretaña. En ese sentido, es probable que la postura de Plataforma Ciudadana sea uno de los factores determinantes del resultado. Si Plataforma Ciudadana, siendo el partido más importante y un partido proeuropeo optara por el “no”, será imposible obtener una mayoría en favor del Tratado. A diferencia de lo que ocurrió con el *referéndum* sobre la adhesión a la UE en 2003, difícilmente la Iglesia Católica haga valer en esta oportunidad a último momento su peso como principal aliado del cuartel proeuropeo.

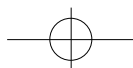
¿Voto de censura contra el premier Belka?

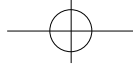
El 24 de junio próximo, el Parlamento votará sobre una moción de censura contra el gobierno de Belka. Desde el resultado de las elecciones europeas, las posibilidades de Belka han mejorado ligeramente. La mayoría de los observadores considera que el SDPL de Marek Borowski apoyará a Belka. La cobertura positiva que hicieron los medios sobre el rol de Belka en la cumbre de Bruselas también podría ayudar a que algunos diputados independientes voten por la afirmativa. En mayo, Belka apenas pudo reunir 188 votos de 460. En caso de que pueda mantener estos votos y sumarle los 32 diputados del SDPL, es muy probable que pueda continuar gobernando hasta septiembre de 2005.

VI. España

por Michael Däumer

El jefe de la oposición española y designado presidente del Partido Popular (PP), Mariano Rajoy, calificó el acuerdo alcanzado en la Cumbre de Bruselas de “francamente insatisfactorio para España”. El Tratado abandona lo acordado en Niza, que daba a España un peso similar a los cuatro grandes y renuncia a ello a cambio de nada. Además, el gobierno se fijó un solo objetivo y ni siquiera lo ha cumplido. “El acuerdo supone un paso atrás en el peso de España en Europa”, denunció Rajoy. No obstante, dejó traslucir que su partido se pronunciará a favor de la Constitución Europea en el proceso de ratificación. Aclaró, sin embargo, que eso no quería decir que se le





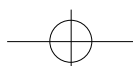
extendía al gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero un “cheque en blanco”. Según Rajoy, sería “un mal demócrata” si le extendiera al Jefe de Gobierno un cheque en blanco “en un asunto en el que tenemos puntos de vista bastante encontrados”. Rajoy señaló que el PP presionaría al gobierno para que éste defienda mejor los intereses de España en Europa.

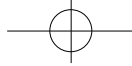
En una entrevista concedida al diario español *El Mundo* en su edición del 20 de junio de 2004, Rajoy se expresó a favor de un *referéndum* acerca de la Constitución Europea porque es una forma de crear conciencia entre los ciudadanos e informar sobre los efectos positivos de la UE para España.

Del mismo modo, el ex ministro del Interior y designado secretario general del Partido Popular, Ángel Acebes, calificó el resultado de la Cumbre de Bruselas de “decepcionante” para España. Según Acebes, el gobierno de Zapatero habría llevado adelante “una negociación débil y con torpeza”, con lo que incomprensiblemente habría sacado a España del “grupo de los países más importantes”. Acebes agregó que con Niza España tenía el mismo peso que los estados más importantes de la UE, en tanto que ahora “Alemania tiene el doble que España y Francia, Italia y Gran Bretaña el 50 % más que nosotros”. Según Acebes, el PP colaboró con mucho empeño en la arquitectura de la Constitución y fue el único partido europeo que participó de manera activa con dos representantes, Ana de Palacio e Iñigo Méndez de Vigo, en el proceso constituyente. Elogió a la Constitución Europea como fundamento de más paz, libertad y bienestar aunque destacó también que el rol de España ha perdido importancia en la UE por la docilidad del nuevo gobierno. Como ejemplo, Acebes mencionó que con “el Tratado de Niza, en el reparto de los fondos, España podía oponerse. Ahora no”.

El presidente de los Demócratas Cristianos Catalanes (UDC) y el secretario general de la CiU, Josep Antoni Duran Lleida, calificaron el nuevo tratado europeo como de “no malo para España” en general. Sin embargo, el primer ministro Zapatero no “habría hecho todo lo posible” para que el catalán fuera reconocido como idioma oficial, agregaron.

El presidente del gobierno español, el socialista Zapatero, anunció que luego de la firma oficial por parte de los estados miembros de la UE, está previsto que España ratifique el documento en noviembre de 2004, con lo que sería el primer país en ratificar la Constitución Europea. Dado que Rajoy ya aseguró el apoyo del Partido Popular, cabe esperar que el proceso de ratificación se desarrollará sin inconvenientes. En los próximos meses, el

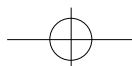


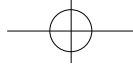


debate en España girará alrededor de los pro y los contra de un *referéndum* planteado por el PP. El PP espera desatar así un intenso debate público en torno a la política europea del gobierno. Intentará que la opinión pública presione al gobierno para que se considere lo que desde la perspectiva del PP son intereses españoles, en particular en lo concerniente al nuevo régimen orgánico financiero. De todos modos, el PP está convencido de que el gobierno de Zapatero no posee la misma capacidad de persuasión que el anterior gobierno de José María Aznar. A juicio del PP, el “directorio” franco-alemán, distribuiría los subsidios europeos a su antojo, sin considerar los reclamos españoles.

El Partido Popular, empeñado en dar la imagen de ser el partido español a favor de la integración, tendrá que realizar mucho trabajo de persuasión para ganar el apoyo de la opinión pública para su concepción europea. Aún está presente en la memoria colectiva la situación creada durante la Cumbre de Bruselas del pasado mes de diciembre, cuando España y Polonia se aliaron y terminaron por bloquear la firma del Tratado. El entonces jefe de la oposición, Zapatero, acusó a Aznar de romper el consenso existente en España sobre Europa. Importantes sectores de la opinión pública terminaron compartiendo esta opinión, lo que afectó sensiblemente la imagen de Aznar, a pesar de los buenos índices de popularidad que marcaban las encuestas.

El PP intenta ahora mejorar su imagen ante la opinión pública enarbolando la causa de Europa. Resta definir si el nuevo rumbo del gobierno socialista será interpretado como “pro europeo” o “perjudicial para España”. La lucha por el liderazgo de opinión está al rojo vivo. Cabe suponer que el juicio de la opinión pública se verá determinado fundamentalmente por el futuro desempeño de la economía española. Por el momento, el gobierno de Zapatero puede estar seguro de contar con el respaldo de la población. Pero las elecciones para el Parlamento Europeo, que le depararon al PP sorpresivamente una derrota calificada de “dulce”, ponen de manifiesto que el PP sigue contando con un importante caudal de votos. El resultado electoral incentivó al PP y dio a Rajoy un espaldarazo para su futura labor como jefe de la oposición. El gobierno deberá demostrar ahora que está en condiciones de representar los intereses españoles en una Unión Europea ampliada, sin por eso resignar su posición proeuropea.





VII. República Checa y Eslovaquia

por *Stefan Gehrold*

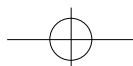
Críticas al tratado de la Constitución Europea por parte del presidente del ODS, Mirek Topolánek

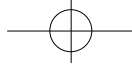
Mirek Topolánek, presidente del Partido Cívico Democrático (ODS) sumió al país en un estado de confusión cuando en una carta abierta al premier socialista Vladimír Špidla fechada 17.06, advirtió que luego del mal desempeño en las elecciones europeas, el gobierno no tenía mandato para aprobar el Tratado de la Constitución Europea. Topolánek dejó en claro que, de acceder el ODS en 2006 al gobierno, retomaría el tema. Topolánek considera que la influencia de la República Checa en el Consejo Europeo, se vería "...fuertemente reducida" en caso de que se aprobara el Tratado de la Constitución Europea en su actual redacción. Centra su crítica sobre todo en las modificaciones introducidas en el sistema de votación (doble mayoría).

Topolánek teme que con el nuevo sistema no se tengan debidamente en cuenta los intereses nacionales checos.

Es la primera vez que Topolánek toma la iniciativa en un tema en el que las críticas han venido siempre del presidente de la República, Václav Klaus, y su vocero, el diputado del Parlamento Europeo Jan Zahradil. En una declaración de prensa del 19.06, el ODS reclama la celebración de un *referéndum* sobre el tratado. En el marco de la correspondiente campaña, el ODS informaría acerca del tratado de la Constitución en forma objetiva y no unilateral como, a su juicio, viene haciéndolo el gobierno.

El gobierno socialista, por su parte, atraviesa una fase de masivas dificultades, agravadas por el hecho de que cuenta solo con una mayoría de un voto en la primera Cámara Parlamentaria. El catastrófico resultado del partido del premier Špidla y de Unión por la Libertad contribuye a deteriorar la confianza de los parlamentarios en el gobierno. En particular, Unión por la Libertad enfrenta el peligro de una disolución. Špidla rechazó los pedidos de renuncia, aunque el jueves 24.06 manifestó su intención de someterse a un voto de confianza del Parlamento, cediendo en alguna medida a las presiones recibidas. Sin embargo, más adelante desistió de llevar adelante esa iniciativa. En cambio, hará depender su permanencia en el cargo





de un voto de confianza como presidente del partido el sábado, 26.06. Sin duda, el resultado de este voto tendrá considerable influencia sobre la estrategia del ODS y sobre el tenor del debate político.

No está claro cuáles fueron las circunstancias que indujeron a Topolanek a hacer las declaraciones señaladas. Desde la presidencia del partido trascendió que se quiso imprimir un profundo giro a la política interior en rechazo a la arrogancia del gobierno. Este habría descartado con absoluta soberbia cualquier consulta sobre el Tratado de la Constitución Europea con la oposición.

¿Cuáles son entonces las verdaderas motivaciones que impulsan a Topolanek? Existen dos razones que se pueden entender:

Topolanek intenta disipar la impresión de que él mismo es débil y demasiado transigente en el proyecto de Constitución Europea y podría traicionar los intereses de la República Checa con el objeto de perfilarse más. Topolanek busca su reelección como presidente del partido en otoño próximo. Todo hace prever que el nuevo presidente del partido será el candidato a primer ministro en las elecciones parlamentarias de 2006, por lo que Topolanek necesita reasegurarse frente a todas las partes. De allí su intransigencia en lo que llama la defensa de los intereses nacionales.

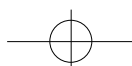
Falta de profesionalismo del ODS. Solicitar la admisión al Agrupo del Partido Popular Europeo y Demócratas Europeos y lanzar al mismo tiempo dardos contra el proyecto de Constitución Europea parece poco estratégico. Enviar una declaración abierta a los 24 embajadores de los países de la UE no tiene sentido y se considera poco diplomático.

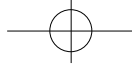
Topolanek no podrá evitar tener que dar algún tipo de explicaciones.

Reacciones en los medios

La mayoría de los comentaristas en los medios checos celebran el tratado constitucional. No obstante, muchos se sienten inseguros en cuanto a si el tratado será ratificado por todos los estados miembros de la UE. En la República Checa, la población decidirá si aprueba o no el proyecto a través de un *referéndum*.

Los representantes de los partidos oficialistas, encabezados por el primer ministro Vladimír Spidla (Socialdemócratas, CSSD) califican la aprobación de la Constitución Europea de "avance enorme". El ministro





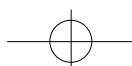
de Relaciones Exteriores Svoboda, de los demócratas cristianos (KDU-CSL), calificó el resultado del *referéndum* de “determinante para el futuro de la República Checa”. Destacó que lo que está en juego es la permanencia del país en la UE y que él (Svoboda) no podía imaginarse que el presidente Klaus se negaría a firmar el Tratado de la Constitución. El presidente Klaus señaló, en cambio, que aprobar el Tratado de la Constitución sería un paso “desafortunado”. Varios diarios checos reprodujeron (21.6.2004) los dichos del Presidente, quien había manifestado que “sería desafortunado aprobar el tratado constitucional apenas unos días después de que el mandato de los autores de este documento había quedado claramente debilitado por decisión del electorado europeo”.

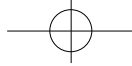
En la edición del sábado del diario *Lidové noviny* (20.6.2004), Klaus critica la forma en la que llegaron a un consenso los representantes del Estado en Bruselas: “El futuro de la integración europea es una problemática muy seria. No debería decidirse sobre el mismo en el marco de sesiones nocturnas cargadas de emotividad, sólo porque algunos políticos quieren sacarse el tema de encima”.

La oposición no escatimó críticas: el ODS reprochó al gobierno haber aprobado el documento sin consultar previamente con la oposición. Los comunistas criticaron que el principio de votación aprobado colocaba a los estados pequeños en una situación desfavorable.

Eslovaquia: aprobación junto al Danubio

En Eslovaquia se reaccionó con absoluta calma ante el acuerdo alcanzado: el primer ministro Dzurinda, de la Unión Demócrata Cristiana de Eslovaquia (SDKU), celebró la firma del acuerdo. Las únicas voces críticas provinieron de minúsculos partidos nacionalistas. El Movimiento por una Eslovaquia Democrática (HZDS), de Meciar, también se abstuvo de formular conceptos negativos. Voces de advertencia se escucharon por parte del Movimiento Cristiano Demócrata (KDH), que integra el gobierno y que también es miembro del Grupo del Partido Popular Europeo. Como principal crítica, el partido destacó una inadecuada consideración de los intereses eslovacos. El partido conservador religioso criticó, además, la falta de invocación a Dios.





VIII. Hungría

por Klaus Weigelt

Gobierno

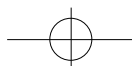
El primer ministro Péter Medgyessy y su ministro de Relaciones Exteriores, László Kovács, se mostraron satisfechos con el acuerdo alcanzado. Destacaron que fueron atendidos todos los reclamos y derechos que se hicieron valer por parte de Hungría. Entre otras cosas, el texto de la Constitución recoge la protección de las minorías y la igualdad de los estados miembros. También ha quedado garantizado que a lo largo de los próximos diez años habrá un nacional de Hungría que representará los intereses del país en el gobierno de la UE. A iniciativa de Medgyessy, se ha incorporado una cláusula según la cual eso puede ser así también una vez cumplido ese plazo, en la medida en que se apruebe un acuerdo modificadorio de la Constitución. Medgyessy calificó la Constitución de equitativa y transparente ya que posibilita la representación de los intereses nacionales. En su parte introductoria, la Constitución incorpora también la defensa de los derechos de las minorías, que para Hungría es un logro importante.

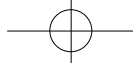
Oposición

En sus primeras declaraciones, la FIDESZ-MPSZ expresa su pesar por la falta de una referencia a las raíces cristianas de Europa en el texto de la Constitución, a pesar de que la FIDESZ, junto con el Partido Popular Europeo, abogará por la incorporación de una referencia de este tipo. Con esta omisión, la imagen del pensamiento europeo es parcial e incompleta, sostiene.

El partido acepta el pluriculturalismo de los estados miembros de la UE, pero no puede aceptar que se conceda a todos los pensamientos el mismo peso y la misma importancia. El partido lamenta mucho que el gobierno húngaro –a diferencia de los gobiernos de otros estados miembros nuevos– no haga suyas las bases humanas y sociales del sistema de valores cristianos. De este modo, el gobierno húngaro impide que millones de cristianos puedan identificarse con los objetivos de la UE, sostiene la agrupación.

La FIDESZ considera que el actual texto constitucional no es el definitivo “porque los cristianos sabemos que nada en este mundo es definitivo”.





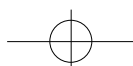
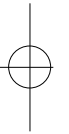
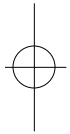
152

Helmut Reifeld (comp.)

El partido confía en que aquellos dirigentes que tienen un mayor conocimiento de los hechos y que consideran de manera más adecuada la realidad corregirán el error en un futuro inmediato. Los diputados de la FIDESZ apoyarán una modificación es este tipo” (Declaración del Consejo de Coordinación Iglesia y Política de la Federación de Jóvenes Demócratas (FIDESZ); firmado: Péter Harrach).

Por el momento, el Foro Democrático (MDF) no ha hecho ninguna declaración, pero no se esperan mayores discrepancias con las declaraciones de FIDESZ-MPSZ.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXI - Nº 4 - Diciembre, 2004





Una Constitución para Europa

Conferencia de los representantes de los gobiernos
de los estados miembros
Bruselas, 29 de octubre de 2004

Índice

Preámbulo

Parte I

Título I De la definición y los objetivos de la Unión

Título II De los derechos fundamentales y de la ciudadanía de la Unión

Título III De las competencias de la Unión

Título IV De las instituciones y órganos de la Unión

Capítulo I Marco institucional

Capítulo II Otras instituciones y órganos consultivos de la Unión

Título V Del ejercicio de las competencias de la Unión

Capítulo I Disposiciones comunes

Capítulo II Disposiciones particulares

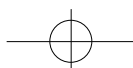
Capítulo III Cooperaciones reforzadas

Título VI De la vida democrática de la Unión

Título VII De las finanzas de la Unión

Título VIII De la unión y su entorno próximo

Título IX De la pertenencia a la Unión





**Tratado por el que se establece una
Constitución para Europa
Preámbulo**

Su Majestad el Rey de los belgas, el Presidente de la República Checa, Su Majestad la Reina de Dinamarca, el Presidente de la República Federal de Alemania, el Presidente de la República de Estonia, el Presidente de la República Helénica, Su Majestad el Rey de España, el Presidente de la República Francesa, la Presidenta de Irlanda, el Presidente de la República Italiana, el Presidente de la República de Chipre, el Presidente de la República de Letonia, el Presidente de la República de Lituania, Su Alteza Real el Gran Duque de Luxemburgo, el Parlamento de la República de Hungría, el Presidente de la República de Malta, Su Majestad la Reina de los Países Bajos, el Presidente de la República de Austria, el Presidente de la República de Polonia, el Presidente de la República Portuguesa, el Presidente de la República de Eslovenia, el Presidente de la República Eslovaca, el Presidente de la República de Finlandia, el Gobierno del Reino de Suecia, Su Majestad la Reina del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte,

INSPIRÁNDOSE en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el estado de derecho,

CONVENCIDOS de que Europa, ahora reunida tras dolorosas experiencias, se propone avanzar por la senda de la civilización, el progreso y la prosperidad por el bien de todos sus habitantes, sin olvidar a los más débiles y desfavorecidos; de que quiere seguir siendo un continente abierto a la cultura, al saber y al progreso social; de que desea ahondar en el carác-

ter democrático y transparente de su vida pública y obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo,

CONVENCIDOS de que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están decididos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común,

SEGUROS de que, "Unida en la diversidad", Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que hace de ella un espacio privilegiado para la esperanza humana,

DECIDIDOS a continuar la obra realizada en el marco de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado de la Unión Europea, garantizando la continuidad del acervo comunitario,

AGRADECIDOS a los miembros de la Convención Europea por haber elaborado el proyecto de esta Constitución en nombre de los ciudadanos y de los estados de Europa,

Han designado como plenipotenciarios:

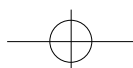
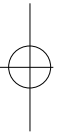
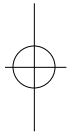
Su majestad el Rey de los belgas
Guy Verhofstadt
Primer Ministro

Karel De Gucht
Ministro de Asuntos Exteriores

El presidente de la República Checa

Stanislav Gross
Primer Ministro

Cyril Svoboda
Ministro de Asuntos Exteriores



Una Constitución para Europa

155

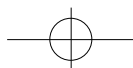
Su Majestad la Reina de Dinamarca	Michel Barnier Ministro de Asuntos Exteriores
Anders Fogh Rasmussen Primer Ministro	El presidente de Irlanda
Per Stig Møller Ministro de Asuntos Exteriores	Bertie Ahern Primer Ministro (Taoiseach)
El Presidente de la República Federal de Alemania Gerhard Schröder Canciller Federal	Dermot Ahern Ministro de Asuntos Exteriores El presidente de la República Italiana
Joseph Fischer Ministro Federal de Asuntos Exteriores y Vicecanciller	Silvio Berlusconi Primer Ministro
El Presidente de la República de Estonia	Franco Frattini Ministro de Asuntos Exteriores
Juhan Parts Primer Ministro	El presidente de la República de Chipre
Kristiina Ojula Ministra de Asuntos Exteriores	Tassos Papadopoulos Presidente
El presidente de la República Helénica Kostas Karamanlis Primer Ministro	George Iacovou Ministro de Asuntos Exteriores El presidente de la República de Letonia
Petros G. Molyviatis Ministro de Asuntos Exteriores	Vaira Vike Freiberga Presidenta
Su majestad el rey de España	Indulis Emsis Primer Ministro
José Luis Rodríguez Zapatero Presidente del Gobierno	Artis Pabriks Ministra de Asuntos Exteriores
Miguel Angel Moratinos Cuyaubé Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación	El presidente de la República de Lituania
El presidente de la República Francesa	Valdas Adamkus Presidente
Jacques Chirac Presidente	Algirdas Mykolas Brazauskas Primer Ministro
Jean-Pierre Raffarin Primer Ministro	Antanas Valionis Ministro de Asuntos Exteriores



156

Una Constitución para Europa

Su Alteza Real el Gran Duque de Luxemburgo	Włodzimierz Cimoszewicz Ministro de Asuntos Exteriores
Jean-Claude Juncker Primer Ministro, Ministro de Estado	El presidente de la República Portuguesa
Jean Asselborn Viceprimer Ministro, Ministro de Asuntos Exteriores e Inmigración	Pedro Miguel de Santana Lopes Primer Ministro
El Presidente de la República de Hungría	António Victor Martins Monteiro Ministro de Asuntos Exteriores y de las Comunidades Portuguesas
Ferenc Gyurcsány Primer Ministro	El presidente de la República de Eslovenia
László Kovács Ministro de Asuntos Exteriores	Anton Rop Presidente del Gobierno
El Presidente de Malta	Ivo Vajgl Ministro de Asuntos Exteriores
The Hon Lawrence Gonzi Primer Ministro	El presidente de la República Eslovaca
The Hon Michael Frenco Ministro de Asuntos Exteriores	Mikulás Dzurinda Primer Ministro
Su Majestad la Reina de los Países Bajos	Eduard Kukan Ministro de Asuntos Exteriores
Dr. J. P. Balkenende Primer Ministro	El presidente de la República de Finlandia
Dr. B. R. Bot Ministro de Asuntos Exteriores	Matti Vanhanen Primer Ministro
El Presidente Federal de la República de Austria	Erkki Tuomioja Ministro de Asuntos Exteriores
Dr. Wolfgang Schäussel Canciller Federal	El gobierno del Reino de Suecia
Dra. Ursula Plassnik Ministra Federal de Asuntos Exteriores	Göran Persson Primer Ministro
El Presidente de la República de Polonia	Laila Freivalds Ministra de Asuntos Exteriores
Marek Belka Primer Ministro	



Su majestad la reina del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

The Rt. Hon Tony Blair
Primer Ministro

The Rt. Hon Jack Straw
Ministro de Asuntos Exteriores y del Commonwealth

QUIENES, tras haber intercambiado sus plenos poderes, reconocidos en buena y debida forma, han convenido en las disposiciones siguientes:

Parte I

Título I

De la definición y los objetivos de la unión

Artículo I-1

Creación de la Unión

1. La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes. La Unión coordinará las políticas de los estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos le atribuyan.
2. La Unión está abierta a todos los estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común.

Artículo I-2

Valores de la Unión

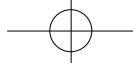
La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado

de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

Artículo I-3

Objetivos de la Unión

1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.
2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada.
3. La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.
4. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sosten-



nible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

5. La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en la Constitución.

Artículo I-4

Libertades fundamentales y no discriminación

1. La Unión garantizará en su interior la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales y la libertad de establecimiento, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución.

2. En el ámbito de aplicación de la Constitución, y sin perjuicio de sus disposiciones particulares, se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad.

Artículo I-5

Relaciones entre la Unión y los estados miembros

1. La Unión respetará la igualdad de los estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional.

2. Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los estados miembros

se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de la Constitución.

Los estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Constitución o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.

Los estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

Artículo I-6

Derecho de la Unión

La Constitución y el derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el derecho de los estados miembros.

Artículo I-7

Personalidad jurídica

La Unión tiene personalidad jurídica.

Artículo I-8

Símbolos de la Unión

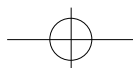
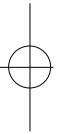
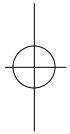
La bandera de la Unión representa un círculo de doce estrellas doradas sobre fondo azul.

El himno de la Unión se toma del "Himno a la Alegría" de la Novena Sinfonía de Ludwig van Beethoven.

La divisa de la Unión es "Unida en la diversidad".

La moneda de la Unión es el euro.

El Día de Europa se celebra el 9 de mayo en toda la Unión.



Título II

De los derechos fundamentales y de la ciudadanía de la Unión

Artículo I-9

Derechos fundamentales

1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales que constituye la Parte II.
2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en la Constitución.
3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los estados miembros forman parte del derecho de la Unión como principios generales.

Artículo I-10

Ciudadanía de la Unión

1. Toda persona que tenga la nacionalidad de un estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.
2. Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en la Constitución. Tienen el derecho:
 - a) de circular y residir libremente en el territorio de los estados miembros;
 - b) de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho estado;
 - c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el estado miembro del que sean nacionales, a la

protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho estado;

d) de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y de recibir una contestación en esa misma lengua.

Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por la Constitución y por las medidas adoptadas en aplicación de ésta.

Título III

De las competencias de la unión

Artículo I-11

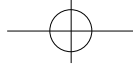
Principios fundamentales

1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución.

El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los estados miembros en la Constitución para lograr los objetivos que ésta determina. Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los estados miembros.

3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.



Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto de dicho principio con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

4. En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución.

Las instituciones aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Artículo I-12

Categorías de competencias

1. Cuando la Constitución atribuya a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión.
2. Cuando la Constitución atribuya a la Unión una competencia compartida con los estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla.
3. Los estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo según las modalidades establecidas en la Parte III, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia.
4. La Unión dispondrá de competencia para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la

definición progresiva de una política común de defensa.

5. En determinados ámbitos y en las condiciones establecidas en la Constitución, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos.

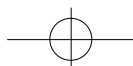
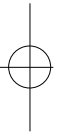
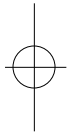
Los actos jurídicamente vinculantes de la Unión adoptados en virtud de las disposiciones de la Parte III relativas a esos ámbitos no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los estados miembros.

6. El alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones de la Parte III relativas a cada ámbito.

Artículo I-13

Ámbitos de competencia exclusiva

1. La Unión dispondrá de competencia exclusiva en los ámbitos siguientes:
 - a) la Unión Aduanera;
 - b) el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior;
 - c) la política monetaria de los estados miembros cuya moneda es el euro;
 - d) la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común;
 - e) la política comercial común.
2. La Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.



Artículo I-14**Ámbitos de competencia compartida**

1. La Unión dispondrá de competencia compartida con los estados miembros cuando la Constitución le atribuya una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos I-13 y I-17.
2. Las competencias compartidas entre la Unión y los estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales:
 - a) el mercado interior;
 - b) la política social, en los aspectos definidos en la Parte III;
 - c) la cohesión económica, social y territorial;
 - d) la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos;
 - e) el medio ambiente;
 - f) la protección de los consumidores;
 - g) los transportes;
 - h) las redes transeuropeas;
 - i) la energía;
 - j) el espacio de libertad, seguridad y justicia;
 - k) los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en la Parte III.
3. En los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y realizar programas, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los estados miembros ejercer la suya.
4. En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los estados miembros ejercer la suya.

Artículo I-15**Coordinación de las políticas económicas y de empleo**

1. Los estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión. Con este fin, el Consejo de Ministros adoptará medidas, en particular las orientaciones generales de dichas políticas. Se aplicarán disposiciones particulares a los estados miembros cuya moneda es el euro.
2. La Unión tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas.
3. La Unión podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los estados miembros.

Artículo I-16**Política exterior y de seguridad común**

1. La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común.
2. Los estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad común de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua, y respetarán la actuación de la Unión en este ámbito. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda mermar su eficacia.

Artículo I-17**Ámbitos de las acciones de apoyo, coordinación o complemento**

La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación o complemento. Los ámbitos



de estas acciones serán, en su finalidad europea:

- a) la protección y mejora de la salud humana;
 - b) la industria;
 - c) la cultura;
 - d) el turismo;
 - e) la educación, la juventud, el deporte y la formación profesional;
 - f) la protección civil;
- la cooperación administrativa.

Artículo I-18

Cláusula de flexibilidad

1. Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III para alcanzar uno de los objetivos fijados por la Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo de Ministros adoptará las medidas adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión Europea y previa aprobación del Parlamento Europeo.

2. La Comisión Europea, en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad mencionado en el apartado 3 del artículo I-11, indicará a los parlamentos nacionales las propuestas que se basen en el presente artículo.

3. Las medidas basadas en el presente artículo no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los estados miembros cuando la Constitución excluya dicha armonización.

Título IV

De las instituciones y órganos de la unión

Capítulo I

Marco institucional

Artículo I-19

Instituciones de la Unión

1. La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad:

- promover sus valores;
- perseguir sus objetivos;
- defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los estados miembros;
- garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.

Este marco institucional está formado por:

- el Parlamento Europeo,
- el Consejo Europeo,
- el Consejo de Ministros (denominado en lo sucesivo "Consejo"),
- la Comisión Europea (denominada en lo sucesivo "Comisión"),
- el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2. Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confiere la Constitución, con arreglo a los procedimientos y condiciones establecidos en la misma. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal.

Artículo I-20

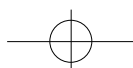
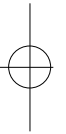
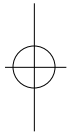
El Parlamento Europeo

1. El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en la Constitución. Elegirá al Presidente de la Comisión.

2. El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión.

Su número no excederá de setecientos cincuenta. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por estado miembro. No se asignará a ningún estado miembro más de noventa y seis escaños.

El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión eu-



ropea por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el primer párrafo.

3. Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años.

4. El Parlamento Europeo elegirá a su Presidente y a la Mesa de entre sus diputados.

Artículo I-21

El Consejo Europeo

1. El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna.

2. El Consejo Europeo estará compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

3. El Consejo Europeo se reunirá trimestralmente por convocatoria de su Presidente. Cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión. Cuando la situación lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo.

4. El Consejo Europeo se pronunciará por consenso, excepto cuando la Constitución disponga otra cosa.

Artículo I-22

El Presidente del Consejo Europeo

1. El Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo

Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.

2. El Presidente del Consejo Europeo:

a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;

b) velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;

c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;

d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.

El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

3. El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno.

Artículo I-23

El Consejo de Ministros

1. El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en la Constitución.

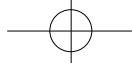
2. El Consejo estará compuesto por un representante de cada estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del estado miembro al que represente y para ejercer el derecho a voto.

3. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando la Constitución disponga otra cosa.

Artículo I-24

Formaciones del Consejo de Ministros

1. El Consejo se reunirá en diferentes formaciones.



2. El Consejo de Asuntos Generales velará por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo. Preparará las reuniones del Consejo Europeo y garantizará la actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión.

3. El Consejo de Asuntos Exteriores elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la actuación de la Unión.

4. El Consejo Europeo adoptará por mayoría cualificada una decisión europea por la que se establezca la lista de las demás formaciones del Consejo.

5. Un Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo.

6. El Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.

Con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas respectivamente a las deliberaciones sobre los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas.

7. La presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por los representantes de los estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas por una decisión europea del Consejo Europeo. El Consejo Europeo se pronunciará por mayoría cualificada.

Artículo I-25

Definición de la mayoría cualificada en el Consejo Europeo y en el Consejo

1. La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que incluya al menos a

quince de ellos y represente a estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión.

Una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión.

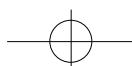
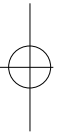
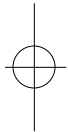
3. Los apartados 1 y 2 se aplicarán al Consejo Europeo cuando se pronuncie por mayoría cualificada.

4. El Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión no participarán en las votaciones del Consejo Europeo.

Artículo I-26

La Comisión Europea

1. La Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin. Velará por que se apliquen la Constitución y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de ésta. Supervisará la aplicación del derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ejecutará el Presupuesto y gestionará los programas. Ejercerá asimismo funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en la Constitución. Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por la Constitución, asumirá la representación exterior de la Unión. Adoptará las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales.



2. Los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando la Constitución disponga otra cosa. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezca la Constitución.

3. El mandato de la Comisión será de cinco años.

4. Los miembros de la Comisión serán elegidos en razón de su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia.

5. La primera Comisión nombrada con arreglo a lo dispuesto en la Constitución estará compuesta por un nacional de cada estado miembro, incluidos su Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que será uno de sus vicepresidentes.

6. A partir del final del mandato de la Comisión a que se refiere el apartado 5, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número.

Los miembros de la Comisión serán seleccionados de entre los nacionales de los estados miembros mediante un sistema de rotación igual entre los estados miembros. Dicho sistema se establecerá por decisión europea adoptada por unanimidad por el Consejo Europeo y conforme a los siguientes principios:

a) se tratará a los estados miembros en condiciones de rigurosa igualdad en lo que se refiere a la determinación del orden de turno y del período de permanencia de sus nacionales en la Comisión; por lo tanto, la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan nacionales de dos determinados estados miembros nunca podrá ser superior a uno;

b) con sujeción a lo dispuesto en la letra a), cada una de las sucesivas Comisiones se constituirá de forma que refleje de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los estados miembros.

7. La Comisión ejercerá sus responsabilidades con plena independencia. Sin perjuicio del apartado 2 del artículo I-28, los miembros de la Comisión no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo. Se abstendrán de todo acto incompatible con sus obligaciones o con el desempeño de sus funciones.

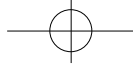
8. La Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo podrá votar una moción de censura contra la Comisión de conformidad con el artículo III-340. Si se aprueba dicha moción, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión.

Artículo I-27

El Presidente de la Comisión Europea

1. Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento.

2. El Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, adoptará la lista de las demás personalidades que se proponga



nombrar miembros de la Comisión. Éstas serán seleccionadas, a partir de las propuestas presentadas por los estados miembros, de acuerdo con los criterios enunciados en el apartado 4 y en el segundo párrafo del apartado 6 del artículo I-26.

El Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada.

3. El Presidente de la Comisión:

- a) definirá las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones;
- b) determinará la organización interna de la Comisión velando por la coherencia, eficacia y colegialidad de su actuación;
- c) nombrará vicepresidentes, distintos del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, de entre los miembros de la Comisión.

Un miembro de la Comisión presentará su dimisión si se lo pide el Presidente. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión presentará su dimisión, con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 1 del artículo I-28, si se lo pide el Presidente.

Artículo I-28

El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión

1. El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.
2. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión.

Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa.

3. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores.

4. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3.

Artículo I-29

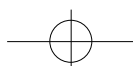
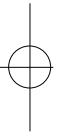
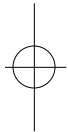
El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

1. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de la Constitución.

Los estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

2. El Tribunal de Justicia estará compuesto por un juez por estado miembro y estará asistido por abogados generales.

El Tribunal General dispondrá al menos de un juez por estado miembro.



Los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y los jueces del Tribunal General serán elegidos de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones contempladas en los artículos III-355 y III-356. Serán nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los estados miembros para un periodo de seis años. Los jueces y abogados generales salientes podrán ser nombrados de nuevo.

3. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará, de conformidad con la Parte III:

- a) sobre los recursos interpuestos por un estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas;
- b) con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones;
- c) en los demás casos previstos por la Constitución.

Capítulo II

Otras instituciones y órganos consultivos de la unión

Artículo I-30

El Banco Central Europeo

1. El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales. El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los estados miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el Eurosistema, dirigirán la política monetaria de la Unión.

2. El Sistema Europeo de Bancos Centrales estará dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo. El objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este

objetivo, prestará apoyo a las políticas económicas generales de la Unión para contribuir a la consecución de los objetivos de ésta. Realizará todas las demás misiones de un banco central de conformidad con la Parte III y con los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

3. El Banco Central Europeo es una institución. Tendrá personalidad jurídica. Le corresponderá en exclusiva autorizar la emisión del euro. Será independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas. Las instituciones, órganos y organismos de la Unión y los gobiernos de los estados miembros respetarán esta independencia.

4. El Banco Central Europeo adoptará las medidas necesarias para desempeñar sus cometidos con arreglo a los artículos III-185 a III-191 y III-196 y a las condiciones establecidas en los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo. Con arreglo a dichos artículos, los estados miembros cuya moneda no sea el euro y los bancos centrales de éstos mantendrán sus competencias en el ámbito monetario.

5. En los ámbitos que entren dentro de sus atribuciones, se consultará al Banco Central Europeo sobre todo proyecto de acto de la Unión y sobre todo proyecto de normativa a escala nacional; el Banco podrá emitir dictámenes.

6. Los órganos rectores del Banco Central Europeo, su composición y las normas de su funcionamiento se definen en los artículos III-382 y III-383 y en los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

Artículo I-31

El Tribunal de Cuentas

1. El Tribunal de Cuentas es una institución. Efectuará el control de cuentas de la Unión.



2. El Tribunal de Cuentas examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión y garantizará una buena gestión financiera.

3. El Tribunal de Cuentas estará compuesto por un nacional de cada estado miembro. Los miembros del Tribunal ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.

Artículo I-32

Órganos consultivos de la Unión

1. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea estarán asistidos por un Comité de las Regiones y por un Comité Económico y Social, que ejercerán funciones consultivas.

2. El Comité de las Regiones estará compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida.

3. El Comité Económico y Social estará compuesto por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural.

4. Los miembros del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.

5. Las normas relativas a la composición de estos Comités, la designación de sus miembros, sus atribuciones y su funcionamiento se definen en los artículos III-386 a III-392.

Las normas contempladas en los apartados 2 y 3, relativas a la naturaleza de su composición, serán revisadas periódicamente por el Consejo para tener en cuenta la evolución económica, social y

demográfica en la Unión. El Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará decisiones europeas a tal efecto.

Título V

Del ejercicio de las competencias de la Unión

Capítulo I

Disposiciones comunes

Artículo I-33

Actos jurídicos de la Unión

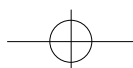
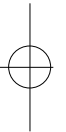
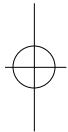
1. Las instituciones, para ejercer las competencias de la Unión, utilizarán los siguientes instrumentos jurídicos, de conformidad con la Parte III: la ley europea, la ley marco europea, el reglamento europeo, la decisión europea, las recomendaciones y los dictámenes.

La ley europea es un acto legislativo de alcance general. Será obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada estado miembro.

La ley marco europea es un acto legislativo que obliga al estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios.

El reglamento europeo es un acto no legislativo de alcance general que tiene por objeto la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones de la Constitución. Podrá bien ser obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada estado miembro, o bien obligar al estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios.

La decisión europea es un acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos.



Las recomendaciones y los dictámenes no tendrán efecto vinculante.

2. Cuando se les presente un proyecto de acto legislativo, el Parlamento Europeo y el Consejo se abstendrán de adoptar actos no previstos por el procedimiento legislativo aplicable al ámbito de que se trate.

Artículo I-34

Actos legislativos

1. Las leyes y leyes marco europeas serán adoptadas, a propuesta de la Comisión, conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo por el procedimiento legislativo ordinario contemplado en el artículo III-396. Si ambas instituciones no llegan a un acuerdo, el acto no se adoptará.

2. En los casos específicos previstos por la Constitución, las leyes y leyes marco europeas serán adoptadas por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, o por éste con la participación del Parlamento Europeo, con arreglo a procedimientos legislativos especiales.

3. En los casos específicos previstos por la Constitución, las leyes y leyes marco europeas podrán ser adoptadas por iniciativa de un grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo, por recomendación del Banco Central Europeo o a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones.

Artículo I-35

Actos no legislativos

1. El Consejo Europeo adoptará decisiones europeas en los casos previstos por la Constitución.

2. El Consejo y la Comisión, en particular en los casos previstos en los artículos I-36 y I-37, así como el Banco Central Europeo en los casos específicos previstos por la Constitución, adoptarán reglamentos o decisiones europeas.

3. El Consejo adoptará recomendaciones. Se pronunciará a propuesta de la Comisión en todos los casos en que la Constitución disponga que el Consejo adopte actos a propuesta de la Comisión.

Se pronunciará por unanimidad en los ámbitos en los que se requiere la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión. La Comisión, así como el Banco Central Europeo en los casos específicos previstos por la Constitución, adoptarán recomendaciones.

Artículo I-36

Reglamentos europeos delegados

1. Las leyes y leyes marco europeas podrán delegar en la Comisión los poderes para adoptar reglamentos europeos delegados que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales de la ley o ley marco.

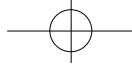
Las leyes y leyes marco europeas delimitarán de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. La regulación de los elementos esenciales de un ámbito estará reservada a la ley o ley marco europea y, por lo tanto, no podrá ser objeto de una delegación de poderes.

2. Las leyes y leyes marco europeas fijarán de forma expresa las condiciones a las que estará sujeta la delegación, que podrán ser las siguientes:

a) el Parlamento Europeo o el Consejo podrán decidir revocar la delegación;

b) el reglamento europeo delegado no podrá entrar en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo han formulado objeciones en el plazo fijado en la ley o ley marco europea.

A efectos de las letras a) y b), el Parlamento Europeo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen y el Consejo lo hará por mayoría cualificada.

**Artículo I-37**

Actos de ejecución

1. Los estados miembros adoptarán todas las medidas de derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.
2. Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en el artículo I-40, al Consejo.
3. A efectos del apartado 2, se establecerán previamente mediante ley europea las normas y principios generales relativos a las modalidades de control, por parte de los estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.
4. Los actos de ejecución de la Unión revestirán la forma de reglamento europeo de ejecución o de decisión europea de ejecución.

Artículo I-38

Principios comunes de los actos jurídicos de la Unión

1. Cuando la Constitución no establezca el tipo de acto que deba adoptarse, las instituciones decidirán en cada caso conforme a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad contemplado en el artículo I-11.
2. Los actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por la Constitución.

Artículo I-39

Publicación y entrada en vigor

1. Las leyes y leyes marco europeas adoptadas por el procedimiento legislativo ordinario serán firmadas por el Presidente

del Parlamento Europeo y por el Presidente del Consejo.

En los demás casos, serán firmadas por el Presidente de la institución que las haya adoptado.

Las leyes y leyes marco europeas se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea y entrarán en vigor en la fecha que ellas mismas fijen o, en su defecto, a los veinte días de su publicación.

2. Los reglamentos europeos, y las decisiones europeas que no indiquen destinatario, serán firmados por el Presidente de la institución que los haya adoptado. Los reglamentos europeos, y las decisiones europeas que no indiquen destinatario, se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea y entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, en su defecto, a los veinte días de su publicación.
3. Las decisiones europeas distintas de las contempladas en el apartado 2 se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto en virtud de dicha notificación.

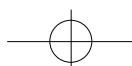
Capítulo II

Disposiciones particulares

Artículo I-40

Disposiciones particulares relativas a la política exterior y de seguridad común

1. La Unión Europea llevará a cabo una política exterior y de seguridad común basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los estados miembros, en la identificación de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los estados miembros.
2. El Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión y fijará los objetivos de su política exterior y de seguridad común. El Consejo elaborará dicha política en el marco de las líneas estratégicas establecidas por el Consejo



Europeo y conforme a lo dispuesto en la Parte III.

3. El Consejo Europeo y el Consejo adoptarán las decisiones europeas necesarias.

4. La política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y por los estados miembros, utilizando los medios nacionales y los de la Unión.

5. Los estados miembros se concertarán en el seno del Consejo Europeo y del Consejo sobre todo asunto de política exterior y de seguridad que presente un interés general con vistas a establecer un enfoque común. Antes de emprender cualquier actuación en la escena internacional o de asumir cualquier compromiso que pueda afectar a los intereses de la Unión, cada estado miembro consultará a los demás en el seno del Consejo Europeo o del Consejo. Los estados miembros garantizarán, mediante la convergencia de su actuación, que la Unión pueda defender sus intereses y valores en la escena internacional. Los estados miembros serán solidarios entre sí.

6. En materia de política exterior y de seguridad común, el Consejo Europeo y el Consejo adoptarán decisiones europeas por unanimidad, excepto en los casos contemplados en la Parte III.

Se pronunciarán bien por iniciativa de un estado miembro, bien a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, bien a propuesta de este Ministro con el apoyo de la Comisión. Las leyes y leyes marco europeas no se utilizarán en esta materia.

7. El Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión europea que establezca que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en casos distintos de los contemplados en la Parte III.

8. Se consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de

la política exterior y de seguridad común. Se le mantendrá informado de la evolución de la misma.

Artículo I-41

Disposiciones particulares relativas a la política común de seguridad y defensa

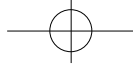
1. La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares.

La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los estados miembros.

2. La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

La política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados estados miembros que consideren que su defensa común se realiza en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco.

3. Los estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la



aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. Los estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la política común de seguridad y defensa.

Los estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. Se crea una Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (Agencia Europea de Defensa) para identificar las necesidades operativas, fomentar medidas para satisfacerlas, contribuir a identificar y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, para participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento, así como para asistir al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.

4. El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión o a iniciativa de un estado miembro, las decisiones europeas relativas a la política común de seguridad y defensa, incluidas las relativas al inicio de una misión contemplada en el presente artículo. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la Unión, en su caso conjuntamente con la Comisión.

5. El Consejo podrá encomendar la realización de una misión, en el marco de la Unión, a un grupo de estados miembros a fin de defender los valores y favorecer los intereses de la Unión. La realización de esta misión se regirá por el artículo III-310.

6. Los estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para

realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación se regirá por el artículo III-312 y no afectará a lo dispuesto en el artículo III-309.

7. Si un estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

8. Se consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política común de seguridad y defensa. Se le mantendrá informado de la evolución de la misma.

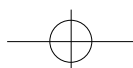
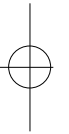
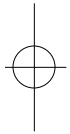
Artículo I-42

Disposiciones particulares relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia

1. La Unión constituirá un espacio de libertad, seguridad y justicia:

a) mediante la adopción de leyes y leyes marco europeas destinadas, en caso necesario, a aproximar las disposiciones legales y reglamentarias de los estados miembros en los ámbitos contemplados en la Parte III;

b) fomentando la confianza mutua entre las autoridades competentes de los estados miembros, basada en particular en el reconocimiento mutuo de las resolucio-



nes judiciales y extrajudiciales; mediante la cooperación operativa de las autoridades competentes de los estados miembros, incluidos los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados en la prevención y detección de infracciones penales.

2. Los Parlamentos nacionales podrán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, participar en los mecanismos de evaluación establecidos en el artículo III-260. Estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de la actividad de Eurojust con arreglo a los artículos III-276 y III-273.

3. Los estados miembros dispondrán de derecho de iniciativa en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal con arreglo al artículo III-264.

Artículo I-43

Cláusula de solidaridad

1. La Unión y los estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los estados miembros, para:

a) prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los estados miembros; proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas; prestar asistencia a un estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;

b) prestar asistencia a un estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.

2. Las modalidades de aplicación del presente artículo están previstas en el artículo III-329.

Capítulo III

Cooperaciones reforzadas

Artículo I-44

Cooperaciones reforzadas

1. Los estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión podrán hacer uso de las instituciones de ésta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de la Constitución, dentro de los límites y con arreglo a las modalidades contempladas en el presente artículo y en los artículos III-416 a III-423.

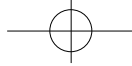
La finalidad de las cooperaciones reforzadas será impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. La cooperación reforzada estará abierta permanentemente a todos los estados miembros, de conformidad con el artículo III-418.

2. La decisión europea de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participe en ella al menos un tercio de los estados miembros. El Consejo se pronunciará con arreglo al procedimiento establecido en el artículo III-419.

3. Todos los miembros del Consejo podrán participar en sus deliberaciones, pero únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los estados miembros que participan en una cooperación reforzada.

La unanimidad estará constituida únicamente por los votos de los representantes de los estados miembros participantes.

La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que represente a estados miem-



bro participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos estados.

Una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por el número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35 % de la población de los estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

No obstante lo dispuesto en los párrafos tercero y cuarto, cuando el Consejo no se pronuncie a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la mayoría cualificada requerida se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos estados.

4. Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los estados miembros participantes. Dichos actos no se considerarán acervo que deban aceptar los estados candidatos a la adhesión a la Unión.

Título VI

De la vida democrática de la unión

Artículo I-45

Principio de igualdad democrática

La Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos.

Artículo I-46

Principio de democracia representativa

1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.
2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo.

Los estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.

3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.

4. Los partidos políticos de dimensión europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.

Artículo I-47

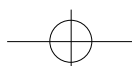
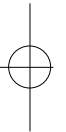
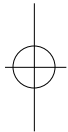
Principio de democracia participativa

1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.

3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.

4. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de la Constitución. La ley europea establecerá las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones necesarios para la presentación de esta iniciativa ciudadana, incluido el nú-



mero mínimo de estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos que la presenten.

Artículo I-48

Interlocutores sociales y diálogo social autónomo

La Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales. Facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía.

La cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo contribuirá al diálogo social.

Artículo I-49

El Defensor del Pueblo Europeo

El Parlamento Europeo elegirá a un Defensor del Pueblo Europeo, que recibirá las quejas relativas a casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión en las condiciones establecidas en la Constitución. Instruirá estas quejas e informará al respecto. El Defensor del Pueblo Europeo ejercerá sus funciones con total independencia.

Artículo I-50

Transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión

1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura.

2. Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.

3. Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o ten-

ga su domicilio social en un estado miembro tendrá derecho, en las condiciones establecidas en la Parte III, a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.

La ley europea fijará los principios generales y límites que regirán, por motivos de interés público o privado, el ejercicio del derecho a acceder a dichos documentos.

4. Cada institución, órgano u organismo establecerá en su Reglamento Interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con la ley europea contemplada en el apartado 3.

Artículo I-51

Protección de datos de carácter personal

1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.

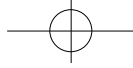
2. La ley o ley marco europea establecerá las normas sobre protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como por los estados miembros en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del derecho de la Unión, y sobre la libre circulación de estos datos. El respeto de dichas normas estará sometido al control de autoridades independientes.

Artículo I-52

Estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales

1. La Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido en los estados miembros, en virtud del derecho interno, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas.

2. La Unión respetará asimismo el estatuto reconocido, en virtud del derecho



interno, a las organizaciones filosóficas y no confesionales.

3. Reconociendo su identidad y su aportación específica, la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones.

Título VII

De las finanzas de la Unión

Artículo I-53

Principios presupuestarios y financieros

1. Todos los ingresos y gastos de la Unión deberán ser objeto de previsiones para cada ejercicio presupuestario y ser consignados en el Presupuesto de la Unión de conformidad con la Parte III.
2. El Presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y a gastos.
3. Los gastos consignados en el Presupuesto serán autorizados para todo el ejercicio presupuestario anual de conformidad con la ley europea a que se refiere el artículo III-412.
4. La ejecución de gastos consignados en el Presupuesto requerirá la adopción previa de un acto jurídicamente vinculante de la Unión que otorgue un fundamento jurídico a su acción y a la ejecución del correspondiente gasto de conformidad con la ley europea a que se refiere el artículo III-412, salvo en las excepciones que dicha ley establece.
5. A fin de garantizar la disciplina presupuestaria, la Unión no adoptará actos que puedan incidir de manera considerable en el Presupuesto sin dar garantías de que los gastos derivados de dichos actos puedan ser financiados dentro del límite de los recursos propios de la Unión y dentro del Marco Financiero plurianual a que se refiere el artículo I-55.
6. El Presupuesto se ejecutará con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los estados miembros y la Unión cooperarán para que los créditos consig-

nados en el Presupuesto se utilicen de acuerdo con dicho principio.

7. La Unión y los estados miembros, de conformidad con el artículo III-415, combatirán el fraude y cualquier otra actividad ilegal que perjudique a los intereses financieros de la Unión.

Artículo I-54

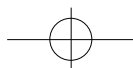
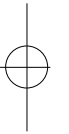
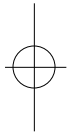
Recursos propios de la Unión

1. La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas.
2. El Presupuesto de la Unión se financiará íntegramente con cargo a recursos propios, sin perjuicio de otros ingresos.
3. Una ley europea del Consejo fijará las disposiciones relativas al sistema de recursos propios de la Unión. En este contexto podrán establecerse nuevas categorías de recursos propios o suprimirse una categoría existente. El Consejo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo. Dicha ley no entrará en vigor hasta que haya sido aprobada por los estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.
4. Una ley europea del Consejo fijará las medidas de aplicación del sistema de recursos propios de la Unión siempre que así lo disponga la ley europea adoptada con arreglo al apartado 3. El Consejo se pronunciará previa aprobación del Parlamento Europeo.

Artículo I-55

Marco financiero plurianual

1. El Marco Financiero plurianual tendrá por objeto garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios. Fijará los importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos, de conformidad con el artículo III-402.



2. Una ley europea del Consejo fijará el Marco Financiero plurianual. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen.

3. El Presupuesto anual de la Unión respetará el Marco Financiero plurianual.

4. El Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión europea que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada cuando adopte la ley europea del Consejo contemplada en el apartado 2.

Artículo I-56

Presupuesto de la Unión

La ley europea establecerá el Presupuesto anual de la Unión de conformidad con el artículo III-404.

Título VIII

De la Unión y su entorno próximo

Artículo I-57

La Unión y su entorno próximo

1. La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación.

2. A efectos del apartado 1, la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países.

Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común. Su aplicación será objeto de una concertación periódica.

Título IX

De la pertenencia a la Unión

Artículo I-58

Requisitos de pertenencia y procedimiento de adhesión a la Unión

1. La Unión está abierta a todos los estados europeos que respeten los valores mencionados en el artículo I-2 y se comprometan a promoverlos en común.

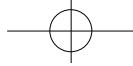
2. Todo estado europeo que desee ser miembro de la Unión dirigirá su solicitud al Consejo. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Las condiciones y el procedimiento de admisión se establecerán por acuerdo entre los estados miembros y el estado candidato. Este acuerdo deberá ser sometido a ratificación por todos los estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

Artículo I-59

Suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la Unión

1. El Consejo, por iniciativa motivada de un tercio de los estados miembros, por iniciativa motivada del Parlamento Europeo o a propuesta de la Comisión, podrá adoptar una decisión europea en la que haga constar que existe un riesgo claro de violación grave de los valores enunciados en el artículo I-2 por parte de un estado miembro. El Consejo se pronunciará por mayoría de las cuatro quintas partes de sus miembros, previa aprobación del Parlamento Europeo.

Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oír al estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.



El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han dado lugar a dicha constatación siguen siendo válidos.

2. El Consejo Europeo, por iniciativa de un tercio de los estados miembros o a propuesta de la Comisión, podrá adoptar una decisión europea en la que haga constar que existe una violación grave y persistente de los valores enunciados en el artículo I-2 por parte de un estado miembro, tras invitar a dicho estado miembro a que presente sus observaciones al respecto. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.

3. Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá adoptar, por mayoría cualificada, una decisión europea que suspenda determinados derechos derivados de la aplicación de la Constitución al estado miembro de que se trate, incluido el derecho a voto del miembro del Consejo que represente a dicho estado. El Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de tal suspensión para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas. En cualquier caso, este estado seguirá vinculado por las obligaciones que le incumben en virtud de la Constitución.

4. El Consejo podrá adoptar, por mayoría cualificada, una decisión europea que modifique o derogue las medidas adoptadas en virtud del apartado 3, como respuesta a cambios en la situación que motivó la imposición de las mismas.

5. A efectos del presente artículo, el miembro del Consejo Europeo o del Consejo que represente al estado miembro de que se trate no participará en la votación y el estado miembro de que se trate no será tenido en cuenta en el cálculo de la tercera parte o de las cuatro quintas partes de los estados miembros contemplado en los apartados 1 y 2. La abstención de los miembros presentes o representados no obstará a la adopción

de las decisiones europeas contempladas en el apartado 2.

Para la adopción de las decisiones europeas contempladas en los apartados 3 y 4, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos estados.

Cuando, a raíz de una decisión de suspensión del derecho a voto adoptada de conformidad con el apartado 3, el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada con arreglo a una de las disposiciones de la Constitución, esta mayoría cualificada se definirá de la misma manera que en el segundo párrafo o, si el Consejo actúa a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que represente a estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos estados. En este último caso, una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por el número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35 % de la población de los estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

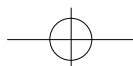
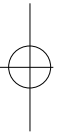
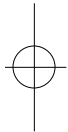
6. A efectos del presente artículo, el Parlamento Europeo se pronunciará por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen la mayoría de los miembros que lo componen.

Artículo I-60

Retirada voluntaria de la Unión

1. Todo estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.

2. El estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del





Una Constitución para Europa

179

Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará de conformidad con el apartado 3 del artículo III-325. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.

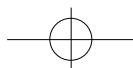
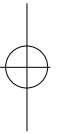
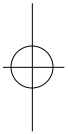
3. La Constitución dejará de aplicarse al estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.

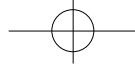
4. A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones europeas del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten.

La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos estados.

5. Si el estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo I-58.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXI - Nº 4 - Diciembre, 2004





ENSAYOS

La participación en el sector público chileno y la sociedad civil*

Ingo Gentes

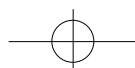
I. Introducción

El gobierno chileno del presidente Lagos, en su proyecto de reforma y modernización del Estado, comenzó a fomentar a partir del año 2000 la acción política concreta para reformar la participación ciudadana en la gestión pública, incorporando principios básicos para la formulación de los compromisos gubernamentales. En virtud de estas orientaciones básicas, el Ejecutivo busca una mayor y mejor gobernabilidad democrática con la sociedad civil.¹ En concreto, se formulan 106 compromisos ministeriales con la perspectiva de incorporar la participación ciudadana en la gestión de sus órganos; se constituye un Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Sociedad Civil, que debe funcionar como eje articulador y facilitador entre

* El presente artículo se basa en los resultados de la consultoría "Estado de arte de los mecanismos de participación en el sector público en Chile y su comparación con nuevos instrumentos internacionales", elaborado para la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica GTZ-Chile en el marco del proyecto Región Activa (2004-2007).

INGO GENTES

Ph.D en Ciencias Sociales y Políticas de la Freie Universität Berlin. Se desempeña actualmente como consultor internacional de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, la Universidad de Wageningen/ Países Bajos y la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ).





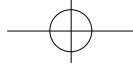
sociedad civil y el Estado, proponiendo nuevos arreglos jurídico-normativos, de financiamiento y fortalecimiento institucional de las organizaciones civiles; y se instruye al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) para elaborar una Ley de Bases de Participación Ciudadana, que actualmente se encuentra en trámite en la Cámara de Diputados. Esta ley busca, tras haber pasado por un proceso de consulta ciudadana, consagrar las medidas y alcances de la participación en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado.

El artículo pretende analizar las dificultades conceptuales y metodológicas de llevar adelante el proyecto, sea por falta de un estilo participativo en el interior de muchos ministerios, o por el desinterés o la fragmentación temática y estructural de la sociedad civil. Queríamos saber si el espesor cultural que aglomera a los nuevos grupos y redes asociativas en Chile se asemeja a las tendencias internacionales en lo referente a las demandas por nuevos derechos económicos sociales y culturales (DESC), que en lo sustantivo, en el Chile de hoy, se expresan más bien por medio de actividades (temporarias y puntuales) de carácter sociocultural que político-legislativo, construyendo nuevas identidades territoriales y capitales sociales comunitarios a lo largo del país. En esta lógica, la oferta pública y estratégica de participación e inclusión social debería orientarse al diseño de políticas y programas que no se decidan y modelen en función del contenido de la oferta, sino de las demandas específicas y potenciales de colaboración de los grupos emergentes y vulnerables.

II. El instructivo presidencial en sus potenciales participativos

Con el instructivo presidencial No. 30 del 7 de diciembre de 2000, el gobierno chileno inicia un proyecto público de mejorar los mecanismos de participación ciudadana, tanto en el interior de la gestión pública como en la asociatividad con el sector civil. Es la primera vez en la historia del país que se pretende, a partir del componente participativo, reestructurar y reorganizar las entidades de la gestión pública, estimular y activar la ciudadanía, y regularizar legalmente el acceso y peso de una participación en el poder público.

Los compromisos gubernamentales formulados con la participación ciudadana abarcan cinco ámbitos: a) el buen trato, fundado en la dignidad



La participación en el sector público chileno y la sociedad civil 183

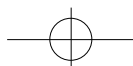
de todas las personas y el deber de servicio del sector público; b) la transparencia en la gestión pública, a través de una mayor información y apertura a la ciudadanía; c) igualdad de oportunidades para la participación, generando condiciones de acceso para los más vulnerables; d) respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil, evitando toda forma de discriminación e instrumentalización; e) orientación al ciudadano, para participar equitativamente en los programas y servicios públicos.

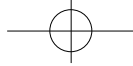
Se pretende lograr lo anterior a partir del desarrollo de un trabajo mancomunado con organizaciones locales, comunales e intercomunales en la difusión y enseñanza de los derechos y espacios de participación que tiene cada ciudadano y que aparecen garantizados en la Ordenanza y enmarcados en una futura ley de participación ciudadana (SUBDERE, 2002).

Para poner en práctica e instrumentalizar estos compromisos, se conformaron algunos programas públicos piloto (fortalecimiento de la sociedad civil, tolerancia y no discriminación, políticas públicas y voluntariado), todos ellos coordinados por la División de Organizaciones Sociales (DOS), que pertenece al Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEOB). En dichos programas se aplican diferentes metodologías para implementar dos tipos de redes de trabajo: una que convoca a representantes de distintos ministerios y servicios públicos, bajo la denominación de redes interministeriales; y otra que convoca a representantes de organizaciones de la sociedad civil, llamadas redes ciudadanas. Para garantizar el buen desarrollo de los programas, se define que cada uno de los ministerios y servicios incorporados a la red interministerial colabora activamente por medio de “compromisos” acotados y traducidos en metas y acciones concretas para que efectivamente sean desarrollados por cada uno de ellos (DOS/FOSIS, 2003b).

Las cinco metas del instructivo presidencial también buscan canalizar las prácticas y proyectos participativos anteriores de algunos ministerios que intentaron fortalecer las alianzas entre la sociedad civil y el Estado desde mediados de los años noventa,² aprovechando la existencia de una participación cooptada y social mediante la formulación de nuevas responsabilidades para el sector público, civil y privado, creando un marco regulatorio para la participación ciudadana.

Los fundamentos conceptuales de la participación en Chile a partir de los años noventa reflejan esta “nueva cultura política activa”. En concreto, la acción gubernamental de los últimos gobiernos de la Concertación



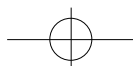


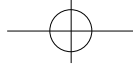
consiste en: a) aumentar la transparencia con que opera el gobierno; b) recibir las demandas, críticas y sugerencias de los ciudadanos y desarrollar la sensibilidad del gobierno frente a las mismas; c) alinear los incentivos a los empleados públicos con la satisfacción a los usuarios (ciudadanos); y d) integrar a la ciudadanía activa en la planificación, gestión y evaluación de programas y políticas (Orrego, 1999).

En paralelo a las actividades de coordinación y supervisión de la participación en el sector público, la DOS encarga estudios sobre las áreas implicadas y organiza la red del observatorio social, que implica encuestas e informes, un amplio debate con reuniones y seminarios con organizaciones de la sociedad civil a lo largo del país sobre el contenido de la futura ley de participación ciudadana.

En la práctica, la DOS trabaja con dos instrumentos. Por una parte, los instructivos participativos en cada ministerio; y, por otra, los compromisos transversales. Dos veces al año se entrega un informe público sobre el cumplimiento de las diferentes metas. En el último informe, al que tuvimos acceso y que data del mes de enero de 2003 (DOS, 2003c), se recoge la información de los 60 encargados públicos en total, de los 13 encargados nacionales y de los 241 regionales (un promedio de 19 por región) sobre el avance y cumplimiento de las 1.600 metas de participación. Esta información se ingresa en un sistema especialmente creado para medir y evaluar participación en la gestión pública, el denominado Sistema de Registro y Monitoreo de Metas de Participación Ciudadana (SIRNOM). En concreto, en este sistema estandarizado, el nivel central y 12 regiones poseen compromisos y metas, y se considera que todas las regiones se incorporarán en 2004 al seguimiento y monitoreo a través del SIRNOM.

Según las entrevistas efectuadas, se dividen las opiniones sobre los logros de esta política de control de metas participativas. En definitiva, los resultados positivos se constatan parcialmente –y tomando como barra de muestra las metas del instructivo– en el buen trato, fundado en la dignidad de todas las personas, y el deber de servicio del sector público (meta 1), y la orientación al ciudadano para participar equitativamente en los programas y servicios públicos (meta 5). En cambio, los aspectos de la transparencia en la gestión pública (la privada no se menciona) (meta 2) o la igualdad de oportunidades para la participación (meta 3) y el respeto de autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil (meta 4), aún no logran establecer mínimamente escenarios de una participación política o social, o





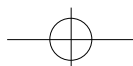
La participación en el sector público chileno y la sociedad civil 185

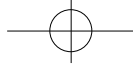
una participación empoderante, que sea capaz de sostener el instructivo más allá de la legislatura presidencial actual. Esta conclusión previa es subrayada por el juicio de la gran mayoría de nuestros entrevistados funcionarios públicos.

Como resultado, prevalece actualmente una gestión pública participativa que trata de fortalecer y masificar la acción pública comunitaria mediante nuevas relaciones de los distintos grupos culturales reconocidos bajo el estandarte de la hegemonía estatal, en el marco de una igualdad –pero no reconocimiento explícito- de respeto, y una política de respeto mutuo. También los programas de mejoramiento de gestión interna (PMG) en su capacidad de incentivar, garantizar y perseverar en los procesos de modernización participativa y asociatividad inter e intraministerial, regional y comunal se insertan en esta noción participativa.

A modo de evaluación de los PMG, observamos que los grandes temas políticos se han transformado en una PMG, pero cuyo cumplimiento depende, más que de una política colectiva de cada institución, del compromiso individual de cada funcionario más de una política colectiva de cada institución que del compromiso individual de cada funcionario. Además, se podría preguntar por qué la participación ciudadana no se ha formulado aún como PMG independiente, sino que se ve incorporada como meta transversal en los procesos de modernización del Estado. Esto limita claramente su sustentabilidad y poder transformador en el interior de la gestión pública administrativa y su mayor inserción en la sociedad civil (Arredondo, entrevista, 2004).

En el estado de avance en que se encuentra la implementación de los PMG en los diferentes organismos, llama la atención que la mayoría de los impactos de participación registrados se caracterizan por ser componentes de mejoramiento de gestión pública interna realizados por la Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS). Sólo en pocas ocasiones, como por ejemplo en el Programa ORÍGENES del MIDEPLAN, se llegó a niveles de formar escenas y mesas participativas resolutivas, creativas, innovadoras y asociativas entre organizaciones indígenas y del Estado, donde el poder se comparte equitativamente entre órganos públicos, privados y civiles. Por lo tanto, el peso de las metas debe asemejarse, en un segundo paso, a las estrategias y tendencias internacionales que buscan una nueva gestión y movilización social mediante una participación empoderante de la ciudadanía, especialmente mediante mecanismos como el referendo, la consulta popular,





los presupuestos participativos, o el control social sobre planificación y programas socioeconómicos, y acuerdos negociados y procedimentales de representación especial de grupos sociales y vulnerables.

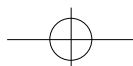
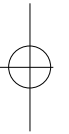
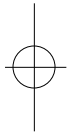
III. Proyecto de ley de bases de la participación ciudadana en la gestión pública

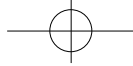
La ley propuesta busca, tras haber pasado por un proceso de consulta ciudadana en el año 2003 (DOS, 2003d), consagrar las medidas y alcances de la participación en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado.

¿Cuáles son los fundamentos de esta propuesta legislativa?

En concreto, se pueden diferenciar cuatro desafíos: a) fijar legalmente los niveles que tendrá la participación (informativo, consultivo, propositivo) según las actividades del quehacer público (diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas); b) establecer los tipos de canales y mecanismos para conocer la expresión e integración de las demandas, propuestas y contribuciones ciudadanas en el seguimiento de intereses generales; c) habilitar los instrumentos de control adecuados; y d) dejar una cierta flexibilidad para incorporar nuevos mecanismos de acuerdo con las dinámicas entre la sociedad civil y el Estado (DOS, 2003d).

Según la versión del proyecto de ley de bases de la participación ciudadana en la gestión pública a que se tuvo acceso (SEGPRES, 2003a), el proyecto no insta a diseñar un sistema general de participación ciudadana, sino que discurre bajo la forma de una *ley miscelánea*, es decir, una ley que interviene en diversas materias e instituciones que el gobierno estima conveniente. El objetivo principal es, por primera vez en la historia del país, reconocer constitucionalmente el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, por lo que hace necesarias algunas modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley No. 18.695), la ley de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley No. 18.575) y la Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones (Ley No. 19.418). En esta lógica, la propuesta legislativa del gobierno se orienta a hacer efectivo el principio de la subsidiaridad, fortaleciendo la autonomía de los grupos intermedios por medio de dos modificaciones en la Constitución Política del Estado (CPE); el derecho a la personalidad jurídica de las organizaciones de





La participación en el sector público chileno y la sociedad civil 187

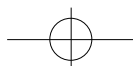
la sociedad civil por medio de un simple registro de las actas constitutivas y estatutos en “la forma y condiciones que determine la ley” (modificación al art. 19, No. 25 CPE); y el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil de interés público (agregar art. 23 a la CPE) para que puedan desarrollar objetivos y actividades de interés público en los diversos ámbitos de la vida nacional (DOS, 2003d).

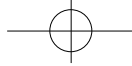
En concreto, en las bases generales de la administración del Estado la futura ley pretende reconocer “a la sociedad civil el derecho de acceso a la información sobre las políticas públicas, salvo las excepciones establecidas por ley” (art. 70, §1). El medio de difusión es elegible: “una página web u otro medio de amplia difusión, la totalidad de los programas, políticas y acciones que se desarrollarán en cada período”. No obstante, el Estado se restará el derecho de canalizar la cantidad y calidad de información que se divulgará, garantizando a “la sociedad civil el derecho permanente (...) a formular observaciones a los órganos a administración del Estado en relación a materias de impacto o interés general (...)” (art. 71).

Como mecanismos de control se establecerán la consulta ciudadana, los consejos ciudadanos y la propuesta ciudadana, frente a los cuales “los órganos de la Administración del Estado siempre tendrán la obligación de dar respuesta fundada” (art. 72). No obstante, se pone mayor énfasis en una política de prevención de conflictos y el diálogo abierto y permanente entre la sociedad civil y los órganos de la administración del Estado de forma de “construir mesas de trabajo, o convocar cabildos, asambleas o audiencias públicas, las cuales deberán incluir a representantes de todos los sectores involucrados” (art. 73).

En el tema de las infracciones y sanciones se pretende establecer el defensor ciudadano, que deberá “velar por la defensa y protección de los derechos e intereses de la sociedad civil en materia de participación ciudadana” (art. 77, párr. 2). Las infracciones a los derechos y obligaciones prescritas se insertan finalmente en un listado de trece normas de conducta³ (art. 78) que, como será reglamentario, se debe decretar “dentro del plazo de un año a contar a la fecha de publicación de la presente Ley en el Diario Oficial” (art. 1 transitorio).

Ahora bien, un punto fuertemente debatido parece ser –y explica también el actual estancamiento en la ratificación comprometida para este año 2004– la creación de dos fondos públicos en su interior, con composiciones y regulaciones diferentes: el Fondo Mixto de Apoyo Social, ya creado





por la Ley 19.885 de 2003, destinado a favorecer a las organizaciones que se dedican a atender directamente a personas de escasos recursos y discapacitados; con algunas reformas, este fondo deberá incorporarse en la Ley de Participación Ciudadana. Paralelamente, se pretende crear el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, que a la vez busca financiar proyectos de las organizaciones sin fines de lucro y de interés público que la misma ley reconoce.

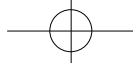
Este hecho causa revuelo y rechazo, principalmente entre las organizaciones no gubernamentales (ONG), que lo consideran una nueva medida burocrática y discriminatoria, pues “introduce una separación artificiosa en el mundo de las organizaciones entre aquellas que se dedican a atender directamente a personas de escasos recursos y discapacitados y las demás que desarrollan otros variados fines de interés público. Sólo las primeras podrían acceder actualmente –y el proyecto no corrige este vacío– a donaciones de contribuyentes privados con derecho a crédito tributario y sólo estas donaciones aportan al financiamiento del fondo respectivo” (ACCIÓN, 2003^a, pág. 4).

En cambio, la red de ONG más grande del país exige la manutención de las responsabilidades en el fondo mixto, además de una mayor representatividad del sector civil en la composición de los fondos. Un experto en materias públicas reitera que el mecanismo legislativo provisto por el Estado hace posible el financiamiento oculto de partidos políticos por parte de empresas, ya que “podrían ser interpretados ahora como organizaciones de la sociedad civil y quedarían al mismo nivel de las donaciones sin fines de lucro, arte y partidos políticos” (Espinoza, entrevista, 2004).

Es preciso preguntar: ¿de qué fuerza proactiva y acción colectiva dispone la sociedad civil en el Chile actual?, ¿qué intenciones hay para cambiar el *statu quo*?; ¿dónde están los grupos y temas emergentes?

IV. La participación: entre ley y costumbre

En materias legislativas, es significativo el avance que ha hecho Chile en los últimos años, promulgando y modificando determinados marcos regulatorios con el objeto de asegurar derechos ciudadanos básicos como son el acceso a la información, la libertad de expresión, el acceso a la justicia o la participación ciudadana. Entre las leyes promulgadas en el último tiempo,



La participación en el sector público chileno y la sociedad civil 189

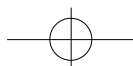
destacan la Ley N° 19.653 sobre Probidad Administrativa de los Órganos de la Administración del Estado, que establece el derecho de la ciudadanía a la información pública de los órganos de la administración del Estado y de las empresas privadas o de capitales mixtos que prestan servicio de utilidad pública; y la Ley N° 19.733 sobre Libertades de Opinión en Información y Ejercicio del Periodismo, más conocida como Ley de Prensa de 2003, que deroga muchas de las trabas que restringían la libertad de expresión y el debate público.

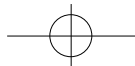
Ahora bien, ¿cómo evalúa la ciudadanía estas nuevas normativas? Según un estudio de la Corporación Participa del año 2004 que incluyó 14 servicios públicos, la mayoría cree que estas nuevas normas no son efectivas en la práctica y que se superponen legislaciones más poderosas. Además, no se respetarían, por desconocimiento tanto de la ciudadanía como de los mismos funcionarios y, de igual manera, no estarían garantizados el fluido traspaso y acceso a la información (ver www.participa.cl/detalle_noticia.html).

En otro estudio de la SEGEGOB encargado al consultor internacional Gonzalo Falabella (Falabella, entrevista, 2004), la ciudadanía percibe la participación desde dos ejes: a) desde una sociedad civil constituida, es decir, una ciudadanía organizada y empoderada; y b) desde un Estado facilitador en temas de acceso y tomas de decisión autónomas.

Según la visión de los encuestados en este estudio, la percepción de la participación en el Chile actual por parte de la ciudadanía se encuentra mayoritariamente entre las categorías b) y c), es decir, entre un país de alineación Estado y sociedad civil a partir de la acción pública envolvente y no convocatoria, pero a partir de un Estado que “sostiene las riendas” y proclama una política de seguridad ciudadana ante el temor de la masiva acción popular. Al otro lado se encuentra una sociedad civil, si bien atomizada y clientelista en algunos aspectos, capaz de revertir decisiones públicas y ofrecer soluciones alternativas de un alto grado de autogestión local.

En general es difícil cuantificar y cualificar la existencia y labor de las organizaciones de la sociedad civil en Chile. El informe del PNUD (2000) llegó a contar 87.046 organizaciones a lo largo del país, especificando que la cifra no agota todas las formas asociativas existentes en el país, sino reúne preferentemente organizaciones con mayor grado de formalidad; en otras palabras, las que poseen personería jurídica o constan de algún registro. Estudios sectoriales subrayan que casi la mitad de la población pertenece a alguna organización civil sin fines de lucro (MINSAL, 2000). En



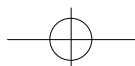


2003, el estudio CASEN del MIDEPLAN incluye dos preguntas⁴ respecto del nivel y carácter de la participación. O sea, en conjunto con las múltiples actividades de otros sectores gubernamentales, parece haber una preocupación seria por parte del Estado de incluir a los ciudadanos en el proceso de gestión política. No obstante, según los resultados de la encuesta CASEN de 2000, solo un 30,4 % de las personas mayores de 12 años declaraba participar activamente en alguna organización social, sin advertirse diferencias significativas entre hombres y mujeres en el nivel nacional. La mayoría no lo hace, según datos de CASEN, por falta de tiempo (47,1 %), o porque “no le interesa” (37,7 %), y solo un porcentaje menor menciona factores como “no existen organizaciones” (5,7 %) y “razones de enfermedad o edad avanzada” (4,2 %).

Otro trabajo reciente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) *et al.* (2002) da algunos índices sobre la motivación para la participación social en Chile, especialmente en temas de voluntariado.⁵ En el estudio se vislumbran cuatro razones principales: a) la motivación social del ser humano; b) el deseo de provocar un cambio (personal, social e institucional); c) conocer y vincularse con la desigualdad social; y d) las motivaciones religiosas como una forma de subsistencia en la actual sociedad. A estos efectos, el gobierno define la realización durante los años 2001 y 2003 de un programa piloto en cuatro centros regionales (IV, V, VIII y metropolitana) que recoja los antecedentes, genere modalidades de intervención y convoque a espacios de discusión, para elaborar de manera participativa una política de fomento del voluntariado que sea sólida y sustentable (DOS, 2002). Se espera que la replicabilidad de las buenas prácticas recogidas abra nuevas potencialidades para el fortalecimiento de la sociedad civil.

¿De dónde proviene, entonces, tanta decepción en el propio actuar de los ciudadanos y la acción estatal? ¿Cómo explicar la apatía de muchos de estos organismos o el hecho de que muchos sólo aplican una participación simbólica? ¿Por qué participan los chilenos?

Para contestar satisfactoriamente estas inquietudes, tenemos que escudriñar en los patrones asociativos en los últimos 14 años. Una interpretación relativamente aceptada es que la organización popular se ha debilitado con el advenimiento de la democracia, muchas de sus organizaciones desaparecieron y las restantes disminuyeron su visibilidad (Sunkel, 2003). Para captar bien la relación identitaria, hay que considerar los cambios de la sociedad chilena en las últimas décadas. Como consecuencia de estas



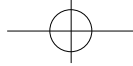
La participación en el sector público chileno y la sociedad civil 191

transformaciones, algunos perciben la sociedad chilena actual como un “gigantesco mercado” (Moulián, 1997, pág.121), donde la integración social se realiza en el ámbito de los intercambios, más que en el político, es decir, no mediante la ciudadanía convencional, la participación, la cooperación y el cuestionamiento ideológico, sino por medio de adhesiones transitorias y frágiles y crecientes procesos de individualización al margen del tejido social. En una sociedad como ésta, el poder participativo parecería más bien de los “ciudadanos *credit-card*”, la masa de consumidores y conformistas, producto de la instalación y institucionalización del espíritu mercantil en todas las esferas societales y familiares.

Otros autores, en cambio, perciben un escenario donde la sociedad civil, si bien se encuentra atomizada por reclamos sectoriales y múltiples formas de organización, demanda que se reestablezcan los controles y regulaciones del aparato político sobre las relaciones de mercado, haciendo prevalecer principios éticos y equitativos por encima del poder de determinados grupos de actores (Garretón, 2000, pág.184).

Un tercer grupo de autores categoriza el desarrollo de una sociedad emergente de consumo, diversa y más individualista que, no obstante, conserva rasgos de una sociedad de costumbres colectivistas, pero con poca práctica comunitaria, y que va dependiendo más y más de poderes (globales y locales) dispersos, tanto en el interior y exterior, sea en el ámbito jurídico nacional o internacional o de organizaciones moralmente refortalecidas. Esta dependencia implicaría establecer nuevas facultades por encima de los actuales marcos regulatorios y una nueva cultura política del Estado-nación (Tironi, 1999, pág. 231).

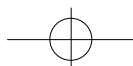
Algunos autores constatan los cambios en las formas de acción colectiva y redes sociales, por ejemplo, de los sectores pobres y vulnerables en las áreas urbanas (Rayo - Maza, 1998; Espinoza - Canteros, 2001): a) un desvanecimiento del movimiento poblacional como orientación de las experiencias asociativas de base territorial; a cambio se forman redes de temas específicos, orientando las organizaciones en torno a la “solución de problemas concretos”; b) las Juntas de Vecinos, a pesar de la apertura estatal que busca asociarse con todo tipo de organización social, continúan siendo el principal actor a escala local y referente organizacional en los barrios marginales y pobres; no obstante, muchos existen solamente en el papel o practican una participación simbólica; c) el creciente liderazgo femenino en las organizaciones de base territorial, y promotoras de sistemas de vigilancia y salud comunitaria;

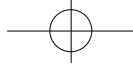


d) el rol central del Estado en la constitución de sujetos colectivos, por medio de formulación participativa de proyectos de inversión social financiados con recursos públicos y que “han servido para establecer un vínculo entre el Estado y las organizaciones sociales tanto en la definición de algunas prioridades de inversión local, como en el modo de intervención de los poderes públicos” (Sunkel, 2003, pág. 323); e) la existencia de redes sociales como un nuevo mecanismo de acceso a cualquier recurso, cuya solidez varía dependiendo, a partir de los noventa, de su carácter expansivo; mientras más miembros nuevos en posiciones más distintas incorpore la red, mayor capacidad para movilizar (en el mercado de trabajo) más recursos; la paradoja, está según Espinoza y Cantaros (2001), en que los lazos fuertes tienden a producir pequeños grupos muy unidos, pero aislados entre sí; los lazos débiles son, justamente, los que aseguran la inclusión social a una escala mayor.

¿Cuáles son las perspectivas de la participación y acción colectiva de los actores sociales en el Chile post 2000?

Garretón (2001, págs. 40-42) ofrece un escenario para la emergencia de un principio central de constitución de actores sociales cuyos perfiles se definirán más por la cooperación que por la confrontación, en temas más ligados a “lo social” que a “lo político”, como la vida diaria, las relaciones interpersonales, el logro personal y de grupo y aspiraciones de dignidad y reconocimiento social, y sentidos de pertenencia e identidades colectivas. Esta actitud individual-comunitaria también marcaría las futuras matrices de la acción social colectiva en Chile, al parecer a diferencia con el resto del continente, “pareciera ser (...) una variedad de formas de lucha y movilizaciones más autónomas, más cortas, menos políticamente orientadas y relacionadas con las instituciones en lugar de comportamientos extra-institucionales, más orientadas hacia las inclusiones sectoriales, las modernizaciones parciales y la democratización e integración social gradual que hacia los cambios globales radicales. El contenido de tales movilizaciones estará probablemente desgarrado entre las demandas concretas de inclusión, a la vez que la búsqueda de sentido y de identidad propios frente a la universalización de una ‘modernidad’ identificada con las fuerzas del mercado y sus agentes. En ausencia de la satisfacción de estas demandas, es muy probable que se desarrollen algunas explosiones y rebeliones abruptas o la retirada a través de la apatía, el refugio individualista o comunitarista, o alguna combinación de éstas fórmulas. Más que la generación de actores coherentes y estables” (Garretón, 2001, pág. 42).



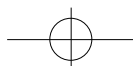


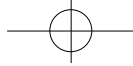
La participación en el sector público chileno y la sociedad civil 193

Una perspectiva positiva ha surgido justamente del ámbito académico. El programa Ciudadanía y Gestión Local del Instituto de Asuntos Públicos y la Fundación Nacional para la Pobreza promueve y premia, desde 1999, experiencias participativas autogestionadas y orientadas a: a) ampliar el espacio público de reconocimiento de los derechos ciudadanos; b) fortalecer el rol de las organizaciones y acciones ciudadanas en el ejercicio y defensa de sus derechos; y c) promover procesos de participación que incidan en el mejoramiento de la gestión pública del Estado a nivel local, su capacidad de diálogo y respuesta frente a las necesidades reales de la comunidad (Programa Ciudadanía y Gestión Local, 2003).

La lectura de las dos últimas publicaciones anuales del proyecto nos permite establecer algunas constataciones (Programa Ciudadanía y Gestión Local, 2002; 2003): a) en Chile funciona una ingeniería social entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, hay un panorama diverso y una gama de interrelaciones entre la sociedad y las expresiones estatales; b) se reconoce una revitalización democrática de temas como el liderazgo social y emprendimientos con responsabilidad ética, muchas veces formados o por ONG o por programas sociales del Estado, especialmente entre las mujeres; c) el Estado emprende más y más iniciativas (sociales, de subsidio o desarrollo comunitario) mediante una cooperación social abierta, al menos en la identificación de los problemas (no tanto en su planificación, ejecución y resolución); d) la cooperación activa y positiva entre Estado-sociedad civil pasa todavía inadvertida ante la opinión y el debate públicos; e) estas tendencias de modernización y reforma de la gestión pública local hacen posible la generación a mediano plazo de un ámbito mixto público asociativo, más ágil en costo efectivo que los actuales sistemas centralizados; lo que sí, se requiere de estrategias para incorporar y ligar de manera suficiente el sector privado.

Esta percepción coincide en gran parte con las observaciones de otros expertos (Maza, 2000; Matus, 2001; Álvarez Puga, 2001) que ven mayores posibilidades de generar estructuras asociativas en el ámbito municipal mediante la figura existente de cooperaciones para administrar la salud y la educación de acuerdo con criterios de gestión empresarial (Maza, 2000), incluyendo a los jóvenes en su predominante organización informal, los adultos y otros grupos vulnerables (por ejemplo, allegados, etc.). Según estos autores, el potencial de la asociatividad no siempre está en los grupos tradicionales como los Centros de Padres o Juntas de Vecinos, que enfrentan problemas para renovar directivas y/o convocar sus miembros, sino en grupos (inmigrantes a





la urbe, mujeres, jóvenes, adultos mayores) cuya asociatividad justamente se considera precaria y donde el Estado solamente interviene con programas de subsidio o asistencialistas. Aquí, mejores vínculos con programas estatales resultan ser también un desafío para la intervención de las cooperaciones técnicas internacionales.

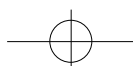
No obstante, Maza (2000) es enfática cuando plantea que “los nuevos grupos, asociados a programas públicos son de carácter eminentemente temporal, la participación en ellos es alta, pero por períodos cortos, ya sea porque cumplido el objetivo inicial el grupo decae o porque el tiempo necesario para obtener un beneficio es muy largo y la motivación desciende: los grupos de jóvenes, mucho más informales, normalmente carecen de estructura orgánica, pero su participación es directa e intensa: se reúnen todas las noches por largas horas para desarrollar sus actividades y poseen una acentuada identidad grupal” (Maza, 2000, pág. 13).

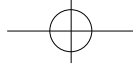
Un segundo gran ámbito de acción, que exige una mayor noción de participación, son los conflictos medioambientales, especialmente el repertorio de la vigilancia ambiental, que requiere de una ciudadanía plural constituida por diferente actores que se articulan, o por redes con apoyo de ONG,⁶ o por las instancias tradicionales locales como la Unión Comunal de Juntas de Vecinos. Aquí, nuevas formas de capacitación e investigación en gestión integral de recursos naturales, programas concretos sobre manejo alternativo de conflictos o proyectos de educación etno-ecológica, que se asocian con los respectivos sectores públicos, resultan beneficiosos y pueden redundar en buenas prácticas (Matus, 2001).

Un tercer ámbito se refiere a la creación de nuevos espacios de representación y participación a nivel local y barrial propiciados por algunos municipios,⁷ donde se reformulan políticas municipales de espacios local y territoriales, respetando el patrimonio arquitectónico y cultural del barrio. Además, demuestra un claro ejemplo de cómo se puede transitar desde la participación ciudadana simbólica a la participación social real y efectiva.

V. Perspectivas e indicaciones

La nueva política de participación en Chile se pronuncia dentro de un marco y metas de lo que hoy en día se denomina una gobernabilidad compartida o gobernanza participativa, entre una sociedad civil empoderada y





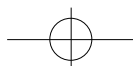
La participación en el sector público chileno y la sociedad civil 195

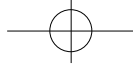
un Estado facilitador y subsidiario. El potencial del instructivo presidencial es progresista, ya que se sitúa, más que en recuperar la confianza en la gestión pública, en fortalecer y potenciar una organización civil en sus capacidades sociales y responsabilidades civiles, para seguir con la meta de completar un proceso de modernización, profundización de la democracia y erradicación de la pobreza e indigencia.

No obstante, el panorama de las organizaciones de base en Chile y la visión de los pobres y grupos vulnerables han cambiado significativamente. Si bien, por una parte, muchos actores aprovechan sus organizaciones hoy en día como un medio para conseguir los escasos recursos públicos, también y necesariamente son espacios para el ejercicio de la ciudadanía, especialmente para una “gran minoría nueva” de la sociedad chilena emergente, los nuevos colectivos, mujeres, etnias, jóvenes, grupos culturales y folclóricos, iglesias evangélicas, ambientalistas, *gays*, etc., quienes construyen sus identidades políticas y sociales paralelamente a la intervención directa o indirecta del Estado. Todavía operan en territorios considerados “propios”, representan temas atomizados y tienen serias dificultades en coordinar acciones con los demás grupos consolidados. En fin, el proceso de formación de culturas organizativas parecidas al Estado trae nuevos desafíos para la acción política, como son las aproximaciones multidisciplinarias mediante alianzas, estrategias o alianzas estratégicas y la cooptación en las estrategias de desarrollo local y combate contra la pobreza (Díaz - Albertini Figueras, 2003, pág. 281).

Pero hay otra expectativa para los programas estatales de fortalecimiento de la sociedad civil: deben apuntar seriamente al ámbito normativo y legislativo y a las prácticas autogestionarias, y a una equitativa inserción comercial. Da la impresión de que las grandes y verdaderas escenas de participación, negociación y consenso siguen apropiadas, en el caso chileno, por los partidos políticos, los medios de comunicación, el Senado, los tribunales. En cambio, la planificación y el fomento de un capital social comunitario requiere que lo plural y lo diverso sean realmente las dimensiones objetivas de una política democrática de incorporación de una gestión pública participativa a la acción colectiva nacional.

Son notables los avances en materias legales. Una futura ley de participación ciudadana puede construir el marco de una verdadera apertura de la política para las prácticas de participación en todos sus niveles y dimensiones. Lo que sí, la oferta pública de participación debe resguardar escenas de



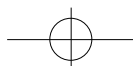


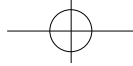
autonomía y organización social de las comunidades, grupos y actores focalizados. En estos nuevos sistemas participativos se podrá realizar un trabajo de largo plazo con las organizaciones civiles, conduciendo una apropiación social del poder administrativo mediante la extensión universal de los derechos sociales culturales y económicos (Restrepo, 2003).

También la línea de expectativas para los organismos civiles, especialmente las ONG, sigue alta. Por una parte, deben renovar su compromiso con los excluidos y elaborar estrategias participativas comunitarias en torno a una mayor y real participación en las instituciones públicas y privadas; por otra, deben aprovechar bien los nuevos nichos y crear capacidades asociativas con el aparato público-privado.

La fortaleza de los programas comunitarios y participativos debe comprobarse principalmente en el ámbito municipal, para crear una agenda abierta y controlada con las organizaciones y redes de la sociedad civil, logrando una instrumentalización de su gestión comunitaria en los programas sociales. En consecuencia, la demanda social comunal hace necesarios una lectura municipal y el replanteo del tema de la relación, especialmente con las ONG, las redes asociativas y el tercer sector con el carácter que tienen ciertas unidades municipales (DIDECO, CESCO) como agentes de promoción y participación (Álvarez Puga, 2001). Aquí, un elemento que cohesionaría la relación municipio-comunidad sería la construcción y fomento de una identidad territorial con denominación de origen, que se refiere a la gestión asociada transparente y equitativa, una calidad y un control comunitario de los servicios y programas, y planes y estrategias colectivas para acción participativa. En este sentido, coincidimos con otros expertos en el tema, que reclaman que “en los municipios existen los insumos necesarios para proponerse una gestión integrada de programas y proyectos sociales con la comunidad, de manera de avanzar en una estrategia de desarrollo comunitario. El tema es que si bien los municipios poseen este bagaje, no cuentan con un proceso de sistematización interna que les permita la elaboración de un modelo de gestión que de cuenta de la relación con la comunidad” (Álvarez Puga, 2001, pág. 4).

Se constata en el Chile actual el déficit de los gobiernos regionales y locales en empoderar la ciudadanía, las falencias de un determinado tipo de participación que se genera hoy a partir de la institucionalidad, junto con el desaire existente en parte de la ciudadanía. No obstante, si la meta política actual es la descentralización mediante un fortalecimiento de la democracia,

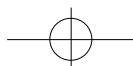




La participación en el sector público chileno y la sociedad civil 197

la inclusión social de masas de gentes anteriormente marginados de la participación política y el bienestar o desarrollo (local, regional, nacional) para todos (Caro, 2004), hay que reestablecer mecanismos de participación progresivos, sostenibles, justos y equitativos. Aquí, el modelo de los Consejos Económicos, Sociales y Comunales (CESCO), por ejemplo, que se construyó en los años 90 recogiendo una propuesta de la asociación de municipalidades y que se compone por representantes de la comunidad local organizada, podría servir de modelo homogéneo para los municipios, especialmente en temas relacionados con el control y organización de la fiscalización (por ejemplo, cuentas públicas, presupuestos participativos, gestión integral territorial, infraestructura), incorporando un planeamiento participativo en todas las etapas, instrumentos simples y efectivos para facilitar la evaluación de la ciudadanía, y formas de consulta públicas, donde comienzan a participar todas las organizaciones y grupos emergentes, de presión, formales y no-formales, en especial aquellos grupos que demandan materias específicas al municipio. En opinión de algunos expertos (Caro, 2004), los CESCO tienen, a pesar de su débil emprendimiento en los últimos años,⁸ facultades específicas en la Ley 19.175 –que fundó la ampliación de las facultades de los gobiernos regionales y locales–, especialmente en temas de participación. En este sentido, los CESCO podrían ser reestructurados para convertirse en herramientas de consulta y participación empoderada, efectiva para los ciudadanos en los temas relevantes a la educación, salud y seguridad ciudadana, ayudando, de paso, a aprovechar mejor los escasos fondos municipales, como por ejemplo, el Fondo de Desarrollo Vecinal, FONDEVE.

En este primer tema transversal, la construcción de formas de capital social, entendidas progresivamente como acción colectiva que brinda beneficios a toda la comunidad al ser bienes públicos, se encuentra un vasto campo de oportunidades, principalmente para que las estrategias sean incorporadas y se puedan combinar la preocupación específica con proyecciones de mayor aliento, como son: a) mejorar la gestión de las organizaciones, centrar su “energía social” en su entorno territorial y socio-estructural, por ejemplo, que el planeamiento estratégico sea incorporado en la práctica de las organizaciones de la sociedad civil, abriendo espacios para participación mediante el seguimiento (monitores, por ejemplo, de una vigilancia ambiental) y la evaluación. Momentos que permiten la rendición de cuentas de los dirigentes y autoridades y la vigilancia ciudadana; b) apoyar

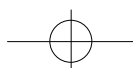


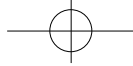


el diseño de estrategias participativas que respondan a las necesidades y condiciones reales del territorio y sus habitantes; c) ayudar en la formación de identidades territoriales fuertemente asociativas, con percepciones colectivas que tienen los habitantes en relación con su pasado, sus tradiciones y sus competencias, su estructura productiva, su patrimonio cultural, sus recursos materiales y su acción colectiva a futuro; y d) perfeccionar y multiplicar estrategias de desarrollo endógeno participativo y local que fomenten las vocaciones locales y regionales a partir de sus potencialidades y limitantes, crean sinergias productivas para lograr denominación de origen y empoderan los diferentes actores como decisores en las planificaciones.

La fuerza emprendedora normativa de la sociedad chilena emergente también podría romper el círculo vicioso entre paternalismo, clientelismo y asistencialismo, ya que institucionalizaría e instrumentalizaría la inclusión por medio de la construcción social.

Es evidente que las políticas y programas sociales actuales buscan erradicar la pobreza. También que el estado chileno refuerza en los últimos años la legislación de prácticas participativas en muchos ámbitos. Es aquí donde la planificación participativa resulta esencial, especialmente para evitar una representación piramidal y corporativa (Díaz - Albertini Figueras, 2003, pág. 289 ss), para: a) tener una visión clara de las expectativas e intereses de los diversos actores involucrados (*stakeholders*), dando voz a los que habitualmente no la tienen y disminuyendo el control y dominio de las elites decisoras tradicionales. En las regiones y comunas del país han surgido una gama de experiencias autogestionarias (véase al respecto Programa Ciudadanía y Gestión Local, 2003) que funcionan muy participativamente, de manera igualitaria entre los sexos y edades y muchas veces paralelas a la gestión pública que podría replicarlas; b) tener mejor y detallado conocimiento de los recursos con que se cuenta y de cómo pueden ser complementados para la acción conjunta. Esto significa más que hacer una cuenta pública por parte de la gestión administrativa oficial, se trata de efectuar permanentemente un *fund-raising* y elaborar una base de datos transparentes sobre entrada y salida de recursos, su implementación y rendimiento; c) generar compromisos entre las diversas partes para llevar adelante los planes y acciones acordados, de modo que estas negociaciones se reflejen en convenios, acuerdos y contratos en los que se especifiquen los deberes y derechos de todas las partes involucradas; d) crear mecanismos para el seguimiento y evaluación de los planes y estrategias, especialmente los operativos,

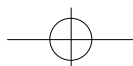


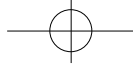


La participación en el sector público chileno y la sociedad civil 199

dando lugar a ejercicios prácticos de control y vigilancia ciudadana; e) incentivar la participación al reducir el temor al otro y a la represión de las autoridades locales o centrales, es decir, construir escenarios de confianza y beneficio mutuos que permitan interiorizar las prácticas participativas y comunitarias en el canon ético de todos los actores; f) crear nuevos mecanismos y formas de la integración social que garanticen, justamente para los sectores vulnerables, una plena representación en la escena política; g) apoyar a la investigación, educación y formación dual técnica en gestión territorial participativa.

Ahora, ¿cuáles son los desafíos en el caso concreto de los mecanismos de participación en el sector público chileno? Al respecto, se pueden señalar seis factores clave: a) garantizar la fluidez en el traspaso de información concreta sobre el estado de avance de las metas presidenciales de participación en los diferentes sectores públicos; b) permitir la entrega de un contenido objetivo, con mecanismos de evaluación e institucionalización en los mismos organismos públicos, un mayor grado de reflexión sobre la calidad de los mecanismos e instrumentos de participación y un análisis más conceptual y experimental, y menos fijado en las metas participativas generales y sectoriales; c) consensuar los tipos y nociones de participación en los discursos y prácticas; en concreto, logramos identificar seis tipos diferentes de participación (ciudadana, pública, privada, política, comunitaria, o simplemente prácticas participativas sectoriales) que figuran en los documentos oficiales o se mencionan en las entrevistas, lo que también trae consigo implicancias para la investigación en sus aspectos normativos-legales (los derechos y deberes de la participación), socio-culturales (los aspectos, métodos y mecanismos de la participación) y político-administrativos (la institucionalidad, operatividad y continuidad de los procesos y políticas participativas); d) la complementariedad de información existente en las páginas en Internet de los organismos del Estado, que debe ser compatibilizada con la entrega de poca pero oportuna información, y la posibilidad de que la ciudadanía conozca cuáles son sus derechos (y deberes) y cómo acceder a ellos y hacerlos respetar; e) la multiplicidad de recetas de procedimientos, mecanismos e instrumentos de participación, en el sector público, privado o civil, lo que implica homogeneizar pero no uniformizar las múltiples iniciativas y actividades a partir del instructivo presidencial; e) garantizar satisfactoriamente la continuidad y profundidad de los procesos de apertura política para la participación; en otras palabras, instalar y fomentar



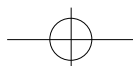


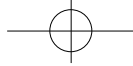
una política nacional de participación y crear un modelo participativo propio, adaptado a las demandas y necesidades civiles.

Queda el interrogante sobre si la simplificación estatista de la acción social mediante la formulación y el control de metas participativas puede resultar o en una mega-burocratización generalizada y una aparente inmovilidad social, que las leyes y reglamentos aún impulsan, o en un nuevo contrato social deseado por la mayoría de los actores. Indudablemente, el gobierno actual ha demostrado una voluntad de echar andar la máquina e iniciar nuevos procesos de gestión social. Pero es evidente que el proceso de articulación social no se materializa por decreto, sino por cambios profundos de la cultura política y empresarial en el país que permitan respirar (más) y actuar (mejor) a los sectores tradicionalmente excluidos y arraigar una cultura participativa en la sociedad.

Aún se torna visible, a pesar de los múltiples intentos por parte del Estado de fortalecer la ciudadanía, la fragilidad del capital social en Chile en general cuando entramos en los diferentes temarios comunales y regionales, por ejemplo, de la cultura y la educación. Aquí se recomienda –incluso más que a nivel nacional– avanzar en el temario de la participación, principalmente en las estrategias participativas en reducción de pobreza y vulnerabilidad; significa compartir responsabilidades. En lo local, la participación política de todos los sectores debería posicionarse en el centro de la labor, como parte de un capital social e instrumento para fortalecer el desarrollo integral y humano a nivel comunal y como mecanismo para combatir la vulnerabilidad y pobreza (véase Atria - Siles, 2003). Los alcaldes deben someterse al juicio de una gestión y planeación participativa, por ejemplo, por parte de los CESCOS renovados, lo que también implicaría su renovación en caso de no-cumplimiento de compromisos ampliamente acordados o sospechas de corrupción. Los gastos comunales en cultura y educación deben ser mayores y mejor distribuidos, para lograr un cambio de paradigma en las percepciones sociales sobre la oferta pública y la gestión territorial. Esto significa más que mejorar el acceso y la difusión de información y oportunidades de consulta, permite una participación real y emergente que tiene impacto positivo en las decisiones comunales.

El segundo tema transversal es el combate contra la pobreza e indigencia en el ámbito comunal y regional. No es un dato menor que en el ámbito de la consultoría internacional se asume que la pobreza ha reemplazado al desarrollo como tema central del sistema político mundial y regional, y



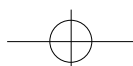


La participación en el sector público chileno y la sociedad civil 201

de las ciencias sociales especializadas en los países del llamado Sur. Es justamente en la formulación de estrategias que tengan un alto grado de participación y consensuación en el ámbito intersectorial como, por ejemplo, temas del presupuesto participativo, focalización de programas sociales o inclusión de grupos vulnerables, donde instituciones municipales, en conjunto con las cooperaciones internacionales, pueden encontrar nuevos desafíos para colaborar.

En la misma línea apunta el tercer tema de incorporación de los componentes género y étnico en los planes y estrategias de desarrollo regional y comunal. Se requiere definir una metodología apta para la localidad, que va acompañada por una estrategia consensuada entre los actores, que se fundamenta mínimamente en dos conceptos: a) una flexibilidad y coherencia con la realidad organizacional de cada unidad municipal, que debería adecuarse a las dinámicas organizacionales, a los instrumentos de planificación y tipos y estados de soportes institucionales; y b) una participación que permite identificar las demandas diferenciadas, capacitar a los dirigentes legítimos y empoderarlos de acuerdo con los distintos tipos de implicación de la comunidad.

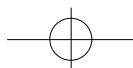
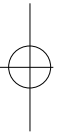
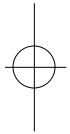
En suma, la futura acción pública y concertada requiere diferentes medidas de asesoría, que incluyen la formulación de productos con los programas de instituciones propuestas, así como la incorporación de nuevas metodologías analizadas y un planeamiento participativo con las organizaciones sociales específicas, que redunde en un impacto positivo, institucionalizando una política de participación en el interior de la gestión pública y la sociedad civil. Nos consta que las diversas organizaciones y comunidades de la sociedad civil realizan en la sociedad chilena –ciertamente a pequeña escala, en el ámbito local y con tensiones internas y con su medio- principios normativos universales como la autonomía, la autogestión y el autogobierno. Estos principios dan sentido a la sociedad moderna y representan indudablemente la actual búsqueda de comunidad en la sociedad chilena, como un claro intento de superar su entropía negativa de fragmentación y de atomización social (Lechner, 2002). Por ende, la existencia de estas formas de actividad constituye un germen de renovación e innovación social que debe brotar para incrementar todos los niveles de desarrollo y garantizar la paz social.

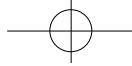




Notas

1. Entendemos por sociedad, civil en el presente informe, un conjunto de instituciones, organizaciones y conductas situadas entre el Estado, el mundo de los negocios y la familia (...), esto incluye organizaciones voluntarias y sin fines de lucro de diferente tipos, instituciones filantrópicas, movimientos sociales y políticos, otras formas de participación social e involucramiento y los valores y patrones asociados con ellos (ver Anheimer, Helmut (2001). "Organizational Theory and the Non-Profit Form", en *Proceedings of a Seminal Series at the London School of Economics*, Centre for Civil Society, Report No. 2, London.
2. A partir de la articulación del Comité de Modernización de la Gestión Pública en el año 1995, la aspiración gubernamental se caracteriza marcadamente por conferir un carácter participativo a la modernización, cuyos principios estratégicos en aquellos años fueron: probidad y responsabilidad; igualdad y no-discriminación; transparencia; accesibilidad y simplificación; eficiencia y eficacia; y gestión participativa (véase Márquez *et. al.*, 2001).
3. Contraviene especialmente las normas sobre participación ciudadana en la gestión pública las siguientes conductas (art. 78): "1) excluir o discriminar, sin razón justificada, el derecho de participación a un ciudadano u organización ciudadana; 2) atender o escuchar, sin razón justificada, a un ciudadano o a una organización ciudadana, en desmedro de otro u otra; 3) no entregar la información, por parte de los órganos de la administración del Estado, en la forma prescrita por el art. 70 del presente título; 4) no dar cuenta pública anual de la gestión y ejecución presupuestaria, por parte de los órganos de la administración del Estado, en la forma prescrita por el art. 70 del presente título; 5) no dar respuesta fundada, por parte de los órganos de la administración del Estado, a las observaciones y preguntas formuladas por la sociedad civil; 6) no consultar a la sociedad civil en los casos en que los órganos de la administración del Estado están obligados a hacerlo (...); 7) no ponderar en los fundamentos de la resolución, por parte de los órganos de la administración del Estado, las observaciones, proposiciones o iniciativas que formule la sociedad civil (...); 8) no responder fundadamente, por parte de los órganos de la administración del Estado, las propuestas por la sociedad civil; 9) incumplimiento de los órganos de la administración del Estado, de los acuerdos adoptados con la sociedad civil, en los procesos de consulta ciudadana a y propuesta ciudadana; 10) no entregar al comité o comisión de ciudadanos que tenga por objeto verificar y monitorear el cumplimiento de los acuerdos adoptados la información necesaria para cumplir su objetivo (...); 11) no respetar el procedimiento establecido para lograr el referido acuerdo; 12) no otorgar a las organizaciones o grupos de ciudadanos asistencia técnica





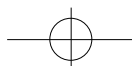
La participación en el sector público chileno y la sociedad civil 203

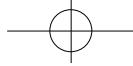
(...); 12) no dictar el reglamento a que se refiere el art. 76 o no consagrar en el mismo las materias que en dicho art. se dispone.”

4. En concreto, las preguntas 18 (¿Participa usted en alguna de las siguientes organizaciones?) y 19 (¿Por qué no participa en una organización?). La publicidad de los resultados de la encuesta CASEN 2003 se espera en el transcurso de este año.
5. Hay que tener en cuenta que el voluntariado constituye una forma particular de participación ciudadana, con características propias y distintivas que lo definen y distinguen de los demás. Bajo este esquema, el sujeto primario lo constituyen los voluntarios individuales (cualquiera sea su orientación) agrupados u organizados en torno a proyectos o programas concretos (DOS, 2002). Esta aproximación implica la promoción de dichas actividades, en tanto expresan formas de participación social no contempladas como tales dentro de las políticas públicas actualmente existentes.
6. Un ejemplo emblemático es la asesoría socio-jurídica a las comunidades afectadas por externalidades de proyectos económicos que ofrece, entre otras labores, el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (ver más detalles en www.olca.cl/oca).
7. Aquí resaltamos las buenas experiencias de la asociatividad de los Comités de Adelanto y los Centros Culturales, municipios e universidades en la recuperación del barrio Yungay en el centro de Santiago, que constituyen un buen ejemplo de que cuando hay voluntad política de propiciar espacios de participación barrial, poco a poco van siendo entregados y asumidos por la ciudadanía (véanse más detalles al respecto en Matus, 2001).
8. En 2003, un estudio interno de la SUBDERE trajo a la luz que, de los 50 CESCO que deberían estar constituidos, sólo 14 lo estaban, de los cuales sólo 4 funcionaron en la práctica (Caro, 2004).

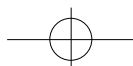
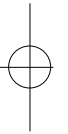
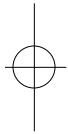
Referencias bibliográficas

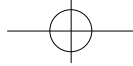
- ÁLVAREZ PUGA, Christian (2001). *Gestión municipal y participación: pistas para su articulación*, Santiago de Chile, ACCIÓN.
<http://www.sociedadcivil.cl/accion/portada/info.asp?Ob=3&Id=206>
- ARRIBAS, María Inés - VERGARA ESTÉVEZ, Jorge (2001). “Modernización neoliberal y organizaciones del tercer sector en Chile”, *POLIS, Revista Online de la Universidad Bolivariana*, Vol., 1, No. 1, Santiago de Chile.
- ASOCIACIÓN CHILENA DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES, Acción (2003a). *Aspectos vitales del proyecto de ley sobre participación ciudadana: observaciones y propuestas*, Santiago de Chile, ACCIÓN.





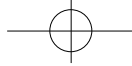
- ATRIA, Raúl - SILES, Marcelo (comp.) (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago de Chile, CEPAL, Michigan State University.
- CÁCERES, María Cecilia (2001). *Participación ciudadana en la gestión pública. Marco conceptual*, Santiago de Chile, Ministerio de Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES).
- CARO, Jorge (2004). "Avances y límites en la participación ciudadana en Chile: herramientas y actores", en Maza, G. *et al.* (2004), p. 219-23.
- CONNOR, Dean (1997). *Participación pública. Un manual sobre cómo prevenir y resolver los conflictos públicos*, Victoria, Canadá, Development Press, www.connor.bc.ca/connor
- CORVALÁN MORELLI, Estela - EDI FERREIRA, María (2003). *Desarrollo local. Una metodología para la participación*, Santiago de Chile, LOM.
- CUNILL GRAU, Nuria (2002). "Ciudadanía y participación: la necesidad de su reconceptualización", *Revista América Latina*, No. 1, Universidad ARCIS, Santiago de Chile, p. 68-88.
- DÍAZ-ALBERTINI FIGUERAS, Javier (2003). "Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad", en Atria, R. - Siles, M. *et al.* (comp.), p.247-303.
- DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES, DOS (2002). *Voluntariados en Chile: lo plural y lo diverso.- Sistematización de antecedentes generales en Chile y el exterior*, Santiago de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno, SEGEGOB, Programa de Fomento al Voluntariado.
- (2003b). *Informe segundo registro de los avances 2003 de metas de participación ciudadana*.
- (2003c). *Participar en nuestra ley. Resultado de debates: Talleres comunales y encuentros regionales para la discusión de iniciativas legislativas de gobierno en materia de participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil*, Santiago de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Programa para fortalecer las alianzas entre la sociedad civil y el Estado.
- DOWBOR, Ladislau (2004). "Tendencias de la gestión social", en Maza, G. *et al.* (comp.) (2004), p. 19-34.
- DURSTON, John - MIRANDA, Francisco (comp.) (2001). *Capital social y políticas públicas. Investigaciones recientes*, Vol. I y II, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales, No. 55, 56.
- ESPINOZA, Vicente - CANTEROS, Eduardo (2001). "Contactos sociales y carreras laborales en hogares chilenos de escasos recursos", *Proposiciones*, No. 32, Santiago de Chile, Sur Ediciones.
- FLACSO - MORI - CERC (2002). *Investigación sobre la conversación social y opinión pública acerca del voluntariado en Chile*, Santiago de Chile, DOS/SEGEGOB.



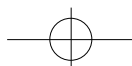
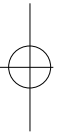
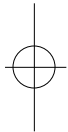


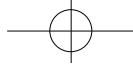
La participación en el sector público chileno y la sociedad civil 205

- GARRETÓN, Manuel Antonio (2001). *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie de Políticas Sociales, No. 56.
- GAVENTA, John (2004). "Hacia una gestión participativa de los asuntos públicos locales: seis propuestas para la discusión", en Maza, Gonzalo de la, *et al.* (comp.), p. 87-103.
- JIMÉNEZ DE LA JARA, Marcela (2003). *Tercer sector y voluntariado en Chile. Recapitulación*, Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, www.iadb.org/etica
- LACAYO, Carlos (2003). "Participación ciudadana, desarrollo local y descentralización: lecciones y experiencias del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) de Nicaragua en proceso de transformación, en Atria, R. - Siles, M., *et al.* (comp.), p.339-61.
- LECHNER, Norbert (2002). *Las sombras de mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago de Chile, LOM.
- LIRA COSSIO, Luís (2003). *La cuestión regional y local en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Gestión Pública, No. 44.
- MARÍN, Daniel (2003). *La crisis del concepto ciudadanía*, Santiago de Chile, PARTICIPA.
http://www.participa.cl/detalle_noticia.html?id=37202&id_seccion=89
- MATUS, Christian (2001). *Participación y construcción de ciudadanía: reflexiones des la cultura de post-dictadura*, Santiago de Chile, ACCIÓN.
<http://www.sociedadcivil.cl/accion/portada/info.asp?Ob=3&Id=208>
- MAZA, Gonzalo de la - FERNÁNDEZ, Margarita - NAVARRO, Iván (comp.) (2004). *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*, Santiago de Chile, Programa Ciudadanía y Gestión Local, Fundación para la Superación de la Pobreza.
- MINISTERIO DE BIENES NACIONALES (2003). *Informe ejecutivo. Encuesta de satisfacción a usuarios*, Santiago de Chile, Unidad de Atención a Usuarios y Participación Ciudadana.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, MINEDUC (2003). *Compromisos y metas de participación Ministerio de Educación*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- MINISTERIO DE JUSTICIA (2003). *Informe metas regionales de participación ciudadana*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES, MOPTT (2001a). *La política ambiental y territorial participativa del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
<http://www.moptt.gov.cl/mop/dgop/documentos/politica-ambiental.pdf>



- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN, MIDEPLAN (2000a). *Política nacional y transversal de participación ciudadana, 2000-2003*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- (2003a). *Observatorio social enero 2003. El juicio ciudadano sobre las políticas sociales*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile, División Social.
- (2003b). *Informe Consejo fortalecimiento sociedad civil*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- (2004). *Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. Derechos indígenas, desarrollo con identidad y diversidad cultural*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/noticias/htm/doc_politicaindigena.htm
- MINISTERIO DE SALUD, MINSAL (2000). *Encuesta de calidad de vida y salud, Chile 2000*, Santiago de Chile, Departamento de Epidemiología/Departamento de Promoción de la Salud.
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA, SEGRPRES (2003a). *Proyecto de ley de bases de la participación ciudadana en la gestión pública*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
http://www.modernizacion.cl/doc_info/leybasespart_proyecto4.pdf
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, MINVU (2000). *Experiencias participativas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo: aprendizajes de una década 1990-1999*, Santiago de Chile, Unidad de Difusión e Información al Usuario.
- (2001). *Estado de arte en participación ciudadana. Síntesis resultados gira I a XII regiones, julio-octubre 2001*, Santiago de Chile, Unidad de Difusión e Información al Usuario.
- (2002a). *Gestión ministerial y participación ciudadana. Documento de discusión*, Santiago de Chile, Unidad de Difusión e Información al Usuario.
- (2002b). *Primer registro de avances metas participación ciudadana, MINVU. Período 1 de enero al 30 de septiembre de 2002*, Santiago de Chile, Unidad de Difusión e Información al Usuario.
- (2003). *Segundo registro de avances metas participación ciudadana, MINVU. Período 1 de octubre al 31 de diciembre 2002*, Santiago de Chile, Unidad de Difusión e Información al Usuario.
- (2004). *Registro de avances metas participación ciudadana, MINVU. Período 1 de octubre al 31 de diciembre 2002*, Santiago de Chile, Unidad de Difusión e Información al Usuario.
- MOULIÁN, Tomás (1997). *Chile actual. Anatomía de un mito*, Santiago de Chile, LOM.
- OLIVERA, Patricia (2004). "Legislación sobre participación ciudadana. Antecedentes sobre su discusión", *Boletín Informativo Programa Ciudadana*





La participación en el sector público chileno y la sociedad civil 207

nía, Participación y Políticas Públicas, No. 8, abril, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Políticas Públicas. <http://www.ciudadania.uchile.cl/leyparticipacion.html>

ORREGO, Claudio (1999). *Participación ciudadana y el fortalecimiento de la accountability de los municipios en Chile*, Santiago de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), LOM Ediciones.

PRESACCO CHÁVEZ, Carlos Fabián *et al.* (2000). *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*, Bogotá, Centro Editorial Universidad Javeriano, CEJA.

PROGRAMA CIUDADANÍA Y GESTIÓN LOCAL (2002). *Caminos de innovación en ciudadanía III*, Santiago de Chile, Instituto de Asuntos Públicos/ Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza/ Fundación Ford.

—(2003). *Iniciativas sociales locales y ciudadanía. Hacia un Chile democrático*, Santiago de Chile, Instituto de Asuntos Públicos/ Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.

RAYO, Gustavo - MAZA, Gonzalo de la (1998). "La acción colectiva popular urbana", en Toloza, Cristián - Lahera, Eugenio (comp.), *Chile en los noventa*, Santiago de Chile, Dolmen Ediciones.

RESTREPO, Darío I. (2003). "Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas", *Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) Reforma y Democracia*, No. 25, Caracas, p. 87-124.

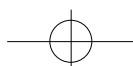
STIGLITZ, Joseph E. (1999). "The role of participation in development", *Development Outreach*, World Bank Institute, Vol. 1, No. 1, p. 10-3.

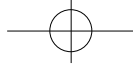
SUNKEL, Osvaldo (2003). "La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas", en Atria, R. - Siles, M. *et al.* (comp.), p. 303-38.

TIRONI, Eugenio (1999). *La irrupción de las masas y el malestar de las elites*, Santiago de Chile, Editorial Grijalbo.

RESUMEN

El gobierno chileno inicia en 2000 un proyecto de incentivar la participación ciudadana, tanto en la gestión pública como en la asociatividad con el sector civil, buscando que los programas públicos incidan en una mejor gobernabilidad democrática. Hay dificultades conceptuales y metodológicas de llevar adelante el proyecto, ya sea por falta de un estilo participativo de muchos organismos públicos o por la fragmentación temática y estructural de la sociedad





civil. El espesor cultural que aglomera a los nuevos grupos y redes asociativas en Chile se expresa hoy más por medio de actividades y acciones (temporarias y puntuales) de carácter sociocultural que político-legislativo. La oferta pública y estratégica de participación e inclusión social debería orientarse al diseño de políticas y programas que no se decidan y modelen en función del contenido de la oferta, sino de las demandas específicas y potenciales de colaboración de los grupos emergentes y vulnerables.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXI - N° 4 - Diciembre, 2004

