

# La Unión Europea en 2005: crisis interna, déficit de proyección exterior\*

## José Ignacio Torreblanca

Investigador Principal para Europa,  
Real Instituto Elcano  
Profesor,  
Universidad Nacional de Educación  
a Distancia (UNED), Madrid

## Alicia Sorroza

Ayudante de investigación  
Real Instituto Elcano, Madrid

### La crisis interna

El doble, claro y amplio «No» a la Constitución europea en Francia y Países Bajos en los referendos del 29 de mayo y 3 de junio ha sumido a la UE en una crisis de legitimidad. Esta crisis se venía manifestando ya desde algún tiempo en cuanto a la escasa concordancia de prioridades entre ciudadanos y elite europea. Como se mostraba claramente en los Eurobarómetros, mientras la UE se concentraba en la reforma institucional y el proceso de ampliación, los ciudadanos manifestaban prioridades centradas en el desempleo, la situación económica, la inmigración y el crimen organizado.

No en vano, los sondeos y análisis posteriores al referendo en Francia (Flash Eurobarometer 153, *El «No» francés del 29 de mayo de 2005: comprender, actuar*, ARI n.º 150/2005 del Real Instituto Elcano) demuestran que los franceses votaron casi exclusivamente en clave nacional y, sobre todo, económica. El «No» francés fue mayoritariamente de izquierdas, como castigo a la Presidencia de Chirac, y sobre todo económico:

hasta un 82 % de los encuestados manifestaron consideraciones económicas en su decisión de votar contra la Constitución. Ello explica la aparente incongruencia del comportamiento del electorado francés, pues al inicio de la campaña el porcentaje de aprobación de la Constitución europea se situaba por encima del 70 %.

Sean cuales fueren las razones que lo motivaron, lo cierto es que el «No» francés, seguido de uno no menos rotundo en Países Bajos, ha sumido a la Unión Europea en la desorientación más absoluta. La ausencia de un plan alternativo, de emergencia o «Plan B», se explica fácilmente: la Declaración número 20 de la Constitución europea (en la que se establecía que si llegado octubre de 2006, cuatro quintos de los Estados miembros habían ratificado el texto pero cinco o menos estados habían «encontrado dificultades», «el Consejo Europeo se reuniría para examinar la situación») implicaba que los 25 contaban de antemano con algún tipo de rechazo en algún Estado miembro. Sin embargo, se daba por hecho que éste se produciría en países como el Reino Unido, Dinamarca o la República Checa, lo que permitiría a la Unión Europea establecer acuerdos que permitieran que el proceso de integración siguiera adelante. Por el contrario, el «No» en un país fundador, especialmente en Francia, ha tenido un efecto paralizante, ya que al constituir éste país una pieza clave de su engranaje, el proceso de integración no puede continuar sin él. Por tanto, pese a las intenciones mayoritarias que sugería la Declaración número 20, los «Noes» francés y neerlandés han

puesto en evidencia que al menos en lo que se refiere a los procedimientos ratificatorios, la Constitución europea constituye un tratado internacional, lo que significa que el requisito de unanimidad es insoslayable.

Lo que parece evidente es que, con o sin la Constitución, cualquier intento de resolver la crisis abierta en la Unión Europea tras los «Noes» francés y neerlandés seguirá siendo inútil hasta que los políticos no revisen en profundidad su manera de actuar y logren involucrar más estrechamente a los ciudadanos en los debates sobre asuntos de política europea.

Sin embargo, de forma muy inmediata, la falta de consenso en torno a las estrategias para salir de la crisis ha demostrado ser difícil de aislar, provocando un efecto cascada sobre toda una serie de políticas europeas. La primera víctima de esta situación fue el presupuesto europeo, bloqueado en junio de 2005 por la decisión británica de aprovechar el vacío de liderazgo europeo para dar un golpe de mano presupuestario en cuanto a la agricultura europea. La segunda víctima, pese a la apertura de las negociaciones de adhesión con Turquía el 3 de octubre, han sido las futuras ampliaciones ya que, hoy por hoy, parece evidente que no habrá más ampliaciones que las ya previstas a Rumania y Bulgaria, en tanto en cuanto el embrollo constitucional no haya sido despejado. La tercera víctima ha tenido que ver con la política exterior europea, al verse cuestionado el consenso político existente en torno al refuerzo de las capacidades y medios de la Política Exterior y de seguridad común

\* Esta contribución es una versión reducida de la elaborada por los mismos autores para el *Panorama Estratégico 2005-2006*, publicado por el Ministerio de Defensa. Se incluye con permiso de los editores.

(PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), especialmente en lo referente a la figura del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y el servicio exterior europeo. La cuarta ha tenido que ver con las políticas de inmigración, lucha contra el terrorismo y, en general, todo lo relativo al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, cuestionado por la paralización de la puesta en práctica de la euroorden en Alemania y sometida a grandes dudas acerca del método de trabajo futuro.

#### *La Presidencia británica: un golpe de timón fallido*

La Presidencia británica comenzó marcada por la decisión del Primer Ministro Blair de no permitir que un acuerdo presupuestario en el Consejo de Bruselas del 16/17 de junio insufalara a la Unión Europea el oxígeno que necesitaba para sobrevivir tras los «Noes» en Francia y en Países Bajos a la Constitución Europea en mayo y junio. La negativa de Blair a aceptar ninguno de los sucesivos compromisos ofrecidos por el entonces presidente en ejercicio de la Unión, el luxemburgués Jean Claude Juncker, dejó bien claro que Blair, reforzado tanto por su recién ganado tercer mandato, había decidido dar un golpe de timón y hacerse con el liderazgo de una Unión Europea sumida en plena crisis.

Sin embargo, en el breve lapso de tiempo que medió entre el vibrante discurso de Blair en junio ante el Parlamento Europeo y la Cumbre de Hampton Court de finales de octubre, la Presidencia británica entró en crisis. En primer lugar, los atentados de Londres de junio cambiaron completamente las prioridades y la agenda del Reino Unido. Más allá de la lógica preocupación en torno a los problemas de convivencia entre el islam y la sociedad británica, la respuesta de Londres no ha tenido lugar en clave europea (impulsando las políticas comunes de lucha contra el terrorismo y, más ampliamente, el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia).

En segundo lugar, los objetivos de la Presidencia británica difícilmente se compadecían con el objetivo de escuchar a los ciudadanos preconizado por Blair en el Parlamento Europeo: tanto en lo que se refiere a la apertura de negociaciones de adhesión con Turquía como

en las propuestas de reforma de los modelos sociales en Europa o la liberalización comercial en el marco de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la opinión pública europea se manifestaba hostil, no favorable, a las políticas de Blair.

En tercer lugar, el empeño en abrir negociaciones con Turquía ha tenido un coste altísimo en varias vertientes. Por un lado, la decisión se ha tomado a espaldas de una opinión pública europea abiertamente hostil a la candidatura de Turquía. Por otro, en tanto en cuanto la vinculación entre la apertura de las negociaciones con Turquía y Croacia planteada por Austria ha dejado en evidencia que las condiciones de adhesión pueden ser manipuladas si uno dispone de «padrinos» lo suficientemente insistentes (en este caso, Austria), la apertura de negociaciones ha tenido lugar a costa de la legitimidad del propio proceso de ampliación. Por último, las presiones para abrir las negociaciones con Croacia, sumadas a la oleada de decisiones pendientes en torno a las candidaturas de Macedonia, Bosnia-Herzegovina o Albania, han generado una ola de escepticismo con respecto a la ampliación que inevitablemente redundará en un parón generalizado de los procesos de ampliación.

#### *El acuerdo presupuestario del 17 de diciembre*

Las perspectivas financieras para el período 2007-2013 son las primeras que diseña la Unión ampliada a veinticinco miembros. El acuerdo presupuestario alcanzado el 17 de diciembre sitúa el nivel de gasto de la Europa ampliada a 25 para los años 2007-2013 en 862.363 millones de euros. Las dos grandes partidas del presupuesto europeo seguirán siendo, como es tradicional, las ayudas directas a los agricultores, que consumirán aproximadamente el 34,5 % del presupuesto (293.105 millones de euros), y el gasto en políticas estructurales y de cohesión, que supondrá otro 35,2 % (298.989 millones de euros). Desde una perspectiva europea, lo más relevante del presupuesto es su cuantía global. La ampliación de 2004 ha sumado diez nuevos miembros, todos ellos con extraordinarias necesidades financieras en términos de políticas es-

tructurales y de cohesión. Nos encontramos además en la antesala de una nueva ampliación a Rumania y Bulgaria, lo que supondrá que en menos de un lustro la Unión Europea habrá incrementado su población en más de cien millones de personas, una inmensa mayoría de las cuales (prácticamente el 90 % de los habitantes de los nuevos Estados miembros) vivirán en regiones con unos niveles de renta muy por debajo no sólo de la media comunitaria, sino también del 75 % de renta que cualifica a una región para recibir fondos estructurales. Como consecuencia, en la Unión ampliada, las diferencias de renta se habrán profundizado de una manera espectacular: mientras que las diez regiones más ricas de la Unión tendrán una renta media del 189 % de la media comunitaria (UE 25 = 100), las diez regiones más pobres tendrán una renta del 36 %. Con millones de nuevos agricultores y miles de nuevos kilómetros de fronteras exteriores, la Unión habrá prácticamente duplicado sus miembros. Sin embargo, toda esta inmensa tarea se va a acometer con un presupuesto europeo cuyo tamaño relativo (en torno al 0,95 % del PIB) será similar al de la Unión Europea de 1985, anterior a la admisión de España y Portugal.

En consecuencia, aunque las desavenencias entre los socios europeos no han impedido el logro de un acuerdo, sí que se han trasladado de forma muy directa sobre la calidad de este acuerdo. Paradójicamente, la Unión Europea se amplía, pero el presupuesto se va a reducir.

### **Déficit de proyección exterior**

#### *Un contexto político adverso para la política exterior y de seguridad*

A priori, el año 2005 no planteaba un horizonte muy optimista. Los «Noes» a la Constitución Europea en Francia y Países Bajos, sumados al fracaso de la Presidencia luxemburguesa en la recta final de las negociaciones presupuestarias, hacían presagiar que la parálisis interna inevitablemente se trasladaría al ámbito exterior y de seguridad. Pese a estos presagios, el año 2005 logró dar a luz un acuerdo sobre el presupuesto

européo y además alumbró el consenso necesario entre los 25 para aprobar iniciativas tales como la Estrategia Europea contra el terrorismo.

En este contexto, acontecimientos como los atentados terroristas perpetrados en Londres en julio, el deterioro de la situación en África o la problemática de las fronteras europeas en el Magreb, entre otros, ejemplifican la necesidad cada vez más acuciante de una acción europea eficaz. Como en otros ámbitos, el coste de la «No Europa» es elevado, y particularmente negativo para España, ya que ésta es especialmente vulnerable a situaciones de inestabilidad en sus regiones fronterizas, fundamentalmente el Magreb y África Subsahariana. Asimismo, el retraso en la aplicación (o la transposición errónea como en el caso alemán) de algunas medidas como la Euroorden perjudica el avance en investigaciones judiciales españolas vinculadas a actos terroristas. Estos hechos ponen en evidencia las consecuencias negativas que conllevan el retraso y la incapacidad de los socios de la UE de respaldar una política exterior común, de elaborar una verdadera estrategia de seguridad interior para la Unión Europea y de aplicar la Estrategia Europea de Seguridad con la celeridad y contundencia que los acontecimientos exigen.

En un momento como el actual, presidido por una importante crisis constitucional, reflejo a su vez de una crisis de confianza con un fuerte componente económico (véanse los muy adversos datos de desempleo, déficit y crecimiento económico de la eurozona), el desarrollo de una política exterior y de seguridad sólida, basada en el núcleo duro de valores e intereses europeos, aparece como uno de los elementos idóneos para acercar y legitimar el proyecto europeo frente a los cada vez más escépticos ciudadanos europeos.

No obstante, a pesar de que no se pueda hablar de un parón de la Unión Europea en el desarrollo de los instrumentos necesarios para una política europea de seguridad y defensa, este ámbito podría ser uno de los más afectados por la no ratificación de la Constitución europea, ya que en dicho texto se incorporaron algunas novedades institucionales que buscaban dar mayor impulso y concreción a esta política. En concreto, el retraso sine die en la crea-

**TABLA 1 Ratificación de la Constitución europea: situación (31/12/2005)**

Estado Miembro	Procedimiento
<b>Ratificado</b>	
Alemania	Parlamentario
Austria	Parlamentario
Bélgica	Parlamentario
Chipre	Parlamentario
Eslovaquia	Parlamentario
Eslovenia	Parlamentario
España	Parlamentario + referéndum de consulta
Grecia	Parlamentario
Hungría	Parlamentario
Italia	Parlamentario
Letonia	Parlamentario
Lituania	Parlamentario
Luxemburgo	Parlamentario + referéndum de consulta
Malta	Parlamentario
<b>Votos en contra de la ratificación</b>	
Francia	Referéndum
Países Bajos	Parlamentario + referéndum de consulta
<b>Aún por decidir</b>	
Dinamarca	Referéndum
Estonia	Parlamentario
Finlandia	Parlamentario
Irlanda	Parlamentario + referéndum
Polonia	Aún por decidir
Portugal	Referéndum
Suecia	Parlamentario
Reino Unido	Parlamentario + referéndum
República Checa	Referéndum. Aún no ha tomado una decisión final

Fuente: [http://europa.eu.int/constitution/ratification\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm)

ción de la figura de un ministro de Asuntos Exteriores podría repercutir negativamente en la PESC/PESD ya que, durante el año 2005, ha quedado en evidencia que mientras que la Unión incrementa sus responsabilidades y actuaciones en cuestiones de seguridad exterior e interior, el Secretario General del Consejo, Javier Solana, dispone de un presupuesto ínfimo, comparable sólo a los gastos en limpieza y mantenimiento de los edificios de la Comisión.

#### *Las misiones exteriores de la Unión en 2005 y la cuestión de las capacidades*

Tres son las regiones claves que merecerán una atención especial por parte de la UE durante el año 2006: los Balcanes, con la espinosa cuestión acerca

del estatuto de Kosovo; Medio Oriente, considerado como el teatro en que la UE más debe comprometerse durante los próximos años; y, finalmente, África.

#### *La lucha contra el terrorismo: en lo más alto de la agenda europea*

La coincidencia de los atentados terroristas en Londres con la presidencia del Reino Unido de la Unión Europea abrió una ventana de oportunidad para avanzar considerablemente en temas de seguridad. No obstante, la controversia en torno a las tensiones entre libertad y seguridad y las reticencias nacionales (sobre todo de algunos países que no perciben con la misma intensidad la amenaza terrorista) han impedido que la coordinación europea en la lucha contra el terrorismo avanzara más rápidamente.

El área de Libertad, Seguridad y Justicia es uno de los ámbitos en los que más se había logrado avanzar durante los trabajos de la Constitución europea. Por tanto, esta incertidumbre sobre el futuro del Tratado Constitucional estaría afectando muy negativamente al progreso en torno al Espacio europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, que había recibido un gran impulso en noviembre de 2004 con la adopción del «Programa de La Haya». Éste intentar dar una respuesta europea a desafíos tales como la inmigración ilegal, el crimen organizado y el terrorismo mediante un programa plurianual (2005-2009) con un calendario para la adopción de cada una de las medidas propuestas. No obstante, para dotarlo aún de mayor concreción, el Consejo y la Comisión elaboraron en junio de 2005 un Plan de Acción complementario, que fue adoptado en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior.

Hay que destacar que España ha sido una constante valedora y promotora de las iniciativas en este ámbito, ya que reconoció tempranamente la importancia de una acción europea en cuestiones tan importantes como la cooperación judicial en la lucha contra el terrorismo o la necesaria colaboración en la lucha contra la inmigración ilegal. Para España, por razones obvias, la sensibilidad a estas cuestiones es mucho mayor que en otros Estados miembros que carecen de fronteras externas importantes. La inmigración ilegal, el tráfico de drogas, de armas, explosivos y de personas son problemas con los que se lidia día a día en las fronteras españolas. Esta crítica situación explotó en los puestos fronterizos de las ciudades

españolas de Ceuta y Melilla con la pérdida de vidas humanas por la avalancha de ciudadanos subsaharianos indocumentados que intentaban atravesar las vallas de contención que los separaban de territorio europeo.

Estas trágicas y apremiantes circunstancias impulsaron al Gobierno español a presentar, junto a Francia, una iniciativa en la cumbre informal de Hampton Court (el 27 de octubre de 2005), que posteriormente sería adoptada en el Consejo Europeo de diciembre. El Consejo Europeo aprobó así una declaración sobre el Mediterráneo y Oriente Próximo vinculada a las cuestiones de migración. Esta declaración sanciona diversas medidas orientadas a una verdadera colaboración práctica entre los Estados miembros, a través de la Agencia Europea de Fronteras, a la vez que insiste en la necesidad de aumentar el diálogo y la cooperación con África, etc. Se debe destacar que se refuerza la necesidad de dar mayor prioridad a la financiación de cuestiones vinculadas a la migración, analizando la posibilidad de asignar hasta un 3 % del Instrumento Europeo de Vecindad.

### **Conclusión**

A modo de conclusión y como balance general, el año 2005 ha sido un año de crisis sin paliativos para la Unión Europea. Ciertamente, el año hubiera podido acabar peor si no se hubiera cerrado el acuerdo presupuestario para el período 2007-2013. Sin embargo, el acuerdo presupuestario alcanzado en diciembre tiene poco más mérito que su mera existencia: mientras Europa se amplía, el presupuesto de la Unión se reduce a niveles históricos. Además, sólo un 5,8 % del presupuesto se dedicará

al fomento del crecimiento y el empleo, un 1,1 % a las políticas vinculadas a la seguridad y la justicia y un 5,8 % a la presencia internacional de la UE, tres cuestiones que recogen las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos. La Unión también cumplió su palabra y salvó el escollo de la apertura de negociaciones de adhesión con Turquía. Sin embargo, aquí de nuevo lo hizo en un clima de presiones y amenazas, de espaldas a la opinión pública y dejando tras de sí un amplio rechazo a continuar con el proceso de ampliación.

Por tanto, visto desde la distancia, el año 2005, marcado por el rechazo ciudadano a la Constitución europea y el estancamiento económico en la eurozona, contrasta abiertamente con el año 2004, un año coronado por el éxito de la ampliación a diez nuevos miembros y la ratificación de la Constitución. Las esperanzas con las que la Unión cerró el año 2004, que permitían imaginar una Unión cohesionada hacia adentro y pujante hacia fuera, no se han visto en ningún caso satisfechas. Las consecuencias son, desde luego, preocupantes. Internamente, los ciudadanos han impuesto una severa corrección al modo tradicional de hacer política en Europa y en los Estados miembros. Externamente, su proyección y su credibilidad como actor internacional y, por ende, su influencia en la gobernabilidad global se han resentido.

En estas circunstancias, las tareas pendientes en la agenda europea para el año 2006 no son en absoluto envidiables y permiten dudar de la capacidad actual de la Unión de satisfacerlas: restaurar la confianza de los ciudadanos, relanzar la economía europea y renovar la credibilidad internacional de la Unión.