

El “Plan B” de la Constitución Europea: ¿mirar hacia otro lado?

La falta de unanimidad en la respuesta a la crisis constitucional y la incapacidad de desbloquear la negociación del presupuesto 2007-2013 han abocado al proyecto de integración europeo a una muy profunda crisis.

José I. Torreblanca

Quo vadis Europa? Seis opciones para una crisis constitucional

El rechazo de la ciudadanía francesa y holandesa a la Constitución Europea ha generado muchos interrogantes en torno al futuro de la UE. Ante la crisis, existen diversos escenarios y opciones de actuación.

Carlos Closa Montero

India y China ¿socios o adversarios?

La reciente visita del primer ministro chino Wen Jiabao a la India viene a añadir un eslabón más en la cadena de medidas de aproximación adoptadas por los dos países tras el fin de la Guerra Fría.

Eva Borreguero

La población española: ¿cuantos más, mejor? Formas de prever el futuro

Este análisis contrasta las proyecciones demográficas y las conclusiones del Libro Verde de la Comisión Europea sobre España con las proyecciones demográficas elaboradas por el INE español.

Rickard Sandell

Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente de la administración pública y de la empresas que mayoritariamente la financian. Se constituyó, bajo la Presidencia de Honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias, el 27 de diciembre de 2001, con una tarea fundamental: realizar un estudio exhaustivo de los intereses de España y de los españoles en la sociedad internacional, para ponerlo al servicio de la comunidad.

Desde su nacimiento, el Instituto se define como una institución apartidista aunque no neutral, ya que busca hacer posible los valores que la inspiran; que mediante métodos y aproximaciones científicas multidisciplinares trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global, con vocación prospectiva, con el fin de generar propuestas políticas y sociales que puedan ser aplicadas en la práctica.

La misión esencial del Real Instituto Elcano es servir de foco de pensamiento y de generación de ideas que resulten útiles para los responsables políticos, los dirigentes de las instituciones públicas y privadas interesadas y la formación de la opinión pública. Esta tarea se basa en un compromiso de sus miembros con unos valores compartidos:

- la consecución de la paz en las relaciones internacionales
- la cooperación económica y la solidaridad entre los Estados y los pueblos
- el respeto a los derechos humanos
- la promoción de procesos de transición y consolidación de las democracias y de los valores democráticos
- la concordia o al menos la tolerancia, entre Estados, pueblos, y, eventualmente, civilizaciones

La misión del Real Instituto Elcano supone un punto de partida desde el que desarrollar los siguientes objetivos:

- analizar el escenario internacional, con el fin de elaborar y producir análisis, estudios e informes con los que contribuir a la toma de decisiones:
- difundir esos estudios y análisis, con la meta de conformar y participar en el debate público y social, tanto nacional como global.
- servir de foro de encuentro y debate, garantizando así una mayor y mejor comunicación entre agente públicos y privados en el ámbito de las relaciones internacionales y de seguridad.
- aglutinar a su alrededor los programas, proyectos e ideas de la comunidad estratégica española y, en la medida de lo posible, de la internacional.



El “Plan B” de la Constitución Europea: ¿mirar hacia otro lado?*José I. Torreblanca*

Este análisis se centra en tres aspectos fundamentales de la actual crisis que se vive en el seno de la UE: uno, la decisión sobre si suspender o continuar con el proceso de ratificación; dos, la falta de liderazgo; y tres, los escenarios posibles de integración que se derivan de la actual crisis.

4

Quo vadis, Europa? Seis Opciones para una crisis constitucional*Carlos Closa Montero*

Este análisis explora dos cuestiones: ¿qué está sucediendo con el proceso de ratificación y por qué? (aunque este porqué siempre será parcial); y ¿cómo puede gestionarse el proceso?

9

India y China, ¿socios o adversarios?*Eva Borreguero*

El pasado mes de abril, el primer ministro chino, Wen Jiabao, realizó una gira de cuatro días por la India. Frutos de esa visita han sido la confirmación del progreso de las relaciones bilaterales y la adopción de nuevas medidas encaminadas a fortalecerlas aún más.

15

La población española: ¿cuantos más, mejor? Formas de prever el futuro*Rickard Sandell*

El presente análisis aborda la evolución demográfica de España durante los próximos 45 años. El autor demuestra que en gran medida desconocemos el futuro demográfico del país. Basta con comparar dos previsiones demográficas oficiales: una elaborada por EUROSTAT y la otra por el Instituto Nacional de Estadística español.

20

Documentos de trabajo y libros publicados**ARIS y Materiales de Interés****Actividades realizadas en junio****Próximas actividades**

El “Plan B” de la Constitución Europea: ¿mirar hacia otro lado?

Este análisis se centra en tres aspectos centrales de la actual crisis que se vive en el seno de la UE: uno, la decisión sobre si suspender o continuar con el proceso de ratificación; dos, la falta de liderazgo; y tres, los escenarios posibles de integración que se derivan de la actual crisis. José I. Torreblanca

Tema

El fracasado Consejo Europeo de los días 16-17 de junio ha abierto una grave crisis en el seno de la Unión Europea.

Resumen

Los días 16-17 de junio, los líderes europeos, reunidos en torno al Consejo, tenían la obligación de dar una respuesta a la difícil situación creada por el doble “no” francés y holandés a la Constitución Europea. Sin embargo, tanto la falta de unanimidad en la respuesta a la crisis constitucional como la incapacidad de desbloquear la negociación del presupuesto 2007-2013 han abocado al proyecto de integración europeo a una muy profunda crisis. Este análisis se centra en tres aspectos centrales de la actual crisis: uno, la decisión sobre si suspender o continuar con el proceso de ratificación; dos, la falta de liderazgo; y tres, los escenarios posibles de integración que se derivan de la actual crisis. Como se deduce de las decisiones tomadas en estos días, hay algo sobre lo que los políticos europeos han sido absolutamente sinceros: realmente no había más “Plan B” que mirar hacia otro lado durante algún tiempo.

Análisis

¿Suspender o continuar el proceso de ratificación?

Esta era la gran pregunta que los líderes europeos tenían ante sí. Desde el punto de vista democrático y normativo, lo óptimo es que todos los ciudadanos europeos tuvieran la oportunidad de expresarse. Como sabemos, la emergencia de una esfera pública europea, tantas veces considerada esencial desde el punto de vista de la necesaria creación de una verdadera democracia

européa, se nutriría muy sustancialmente con este tipo de grandes debates acerca de Europa y su significado. Argumentar que el “no” en Francia contaminó irremediablemente el proceso es poco elegante desde el punto de vista democrático: los partidarios del “sí” siempre han dado por hecho que los referendos deberían planearse estratégicamente para que los más proclives a votar “sí” votarán primero ejerciendo así un “efecto arrastre” sobre los demás países. Por tanto, el argumento de la “contaminación” es endeble.

Desde el punto de vista práctico, también sería igualmente importante constatar cuántos países están satisfechos con esta Constitución: la suspensión del proceso nos deja en la incertidumbre y hace más difícil llevar a cabo un diagnóstico adecuado de las razones de la crisis y, por tanto, de sus posibles soluciones. Es más, ahora que sabemos que hay una brecha entre la clase política y la ciudadanía de tal manera que los Parlamentos no estarían representando adecuadamente la voluntad de los ciudadanos en esta materia, una de las opciones más consecuentes desde el punto de vista democrático sería suspender las ratificaciones parlamentarias y reemplazarlas por consultas populares en todos los países, aunque constitucionalmente no fuera necesario. Así se podría constatar, mediante el debate seguido de la votación, incluso en aquellos países que ya han ratificado parlamentariamente, cuál es el verdadero estado de la opinión y hasta dónde llega la brecha cívica en la cuestión europea.

Por otro lado, tampoco dejan de tener razón quienes encuentran múltiples argumentos sustantivos en contra de la continuación del proceso de ratificación. Desde el punto de vista jurídico, el requisito de unanimidad hace evidente la profundidad de la crisis: por anti-democrático que les parezca a algunos, la realidad es que la unanimidad en la ratificación no fue objetada por nadie como un problema normativo desde el punto de vista de la validez democrática de esta Constitución, sino precisamente como una garantía de su legitimidad. Por ello, un sólo “no”, más allá del significado jurídico, debería tener plenas consecuencias políticas. Cualquier decisión que no fuera en la dirección de suspender el proceso ratificatorio, máxime aún cualquier

intento de poner en práctica un “Plan B” que a los ojos de la ciudadanía supusiera reintroducir por la puerta de atrás (al completo o por partes) una Constitución que los ciudadanos han expulsado de sus casas por la puerta principal, ensancharía aún más la brecha cívica entre clase política y la ciudadanía. Además, una vez que la ciudadanía ha olido la sangre de la clase política, siempre tan distante e incomprensible en sus planteamientos europeos, muchos líderes europeos considerarán la convocatoria de un referéndum como una suerte de suicidio político.

Por el contrario, suspender definitivamente el proceso de ratificación y declarar la Constitución muerta y enterrada podría ser visto, dados los tremendos costes políticos que los líderes asumirían personalmente, como un ejemplo de sintonía con los ciudadanos, un “reconocemos que nos hemos equivocado, hemos entendido el mensaje y, por tanto, rectificamos”. Tal iniciativa (la suspensión definitiva del proceso de ratificación) seguida de la apertura de un amplio proceso de debate y reflexión en los Estados miembros y las instituciones europeas, podría hacer más por el proceso de construcción europea que cualquier solución de ingeniería constitucional que se adoptara desde un punto de vista tecnocrático y/o furtivo.

Desde luego, para los más federalistas, esta opción sería la ideal, porque permitiría abrir un escenario constituyente de verdad, que probablemente desembocaría en la unión política. Sin embargo, para los más pragmáticos, esta opción no sólo implicaría no reconocer el error cometido (hacer “más Europa institucional” en lugar de solucionar los problemas reales de la gente: crimen, desempleo, prestaciones sociales, etc.), sino elevarlo al cuadrado, repitiéndolo de nuevo en un contexto explícitamente constitucional que ya habría sido explícitamente rechazado por los ciudadanos.

Como se ha visto, tanto la continuación del proceso como su suspensión definitiva planteaban numerosas ventajas e inconvenientes. Entre ambas, los líderes europeos han elegido una opción mucho más práctica: ni continuar, ni suspender definitivamente, sino suspender temporalmente, pero sin fecha. Es decir:

no hacer nada o, alternativamente, dejar que cada uno haga lo que quiera. Como tal, esta “pausa para la reflexión” es muy loable, pero sin instrumentos ni técnicas para gestionarla se convierte en una mera compra de tiempo para algunos líderes cuyo crédito está bajo mínimos.

Cualquier decisión que no fuera en la dirección de suspender el proceso ratificatorio, ensancharía aún más la brecha cívica entre la clase política y la ciudadanía

Una Unión sin líderes

La crisis actual tiene elementos estructurales que no conviene pasar por alto. Sin embargo, no cabe duda de que en esta ocasión la falta de liderazgo (o el inadecuado liderazgo) no sólo constituye una causa eficiente de la crisis sino, a la vez, uno de los mayores obstáculos para su solución. Ni en las semanas precedentes al Consejo Europeo ni en los días inmediatamente posteriores se ha visto una voz propia, con voluntad de asumir riesgos, proponer ideas o gestionar la crisis.

De todas las instituciones europeas, sólo la Presidencia del Consejo, en manos del luxemburgués Juncker, ha brillado con luz propia. Pese a sus buenas intenciones cívicas e institucionales, el presidente de la Comisión, Barroso, y el presidente del Parlamento, Borrell, no pueden sentirse muy confirmados por el resultado del Consejo. Después de haber pedido durante días una respuesta coordinada y que los procesos de ratificación continuaran, los líderes europeos han hecho exactamente lo contrario: han dejado en suspenso el procedimiento ratificatorio y han dado libertad absoluta a cada Estado miembro para hacer aquello que crea más conveniente. Aunque el fracaso de Juncker en incorporar al Reino Unido y a Holanda al acuerdo final sobre el presupuesto europeo haya dejado en nada su contribución, a Juncker le honra por lo menos haber sido consecuente con sus convicciones, haber decidido mantener el calendario ratificatorio en su país y haber ligado su permanencia en el cargo al “sí” en el referéndum del 10 de julio.

Nada que ver desde luego con los presidentes francés, Chirac, y primer ministro

holandés, Balkenende, que se han demostrado maestros en el arte de desvincular sus carreras políticas de los “noes” ciudadanos a un Tratado que ambos negociaron en nombre de sus ciudadanos y en el cual ambos habían estampado su firma. Tanto desde una óptica exclusivamente nacional como europea, sus (no) respuestas a los resultados de los referendos en sus países resultan incomprensibles ya que, sin ninguna duda, son quienes tienen que asumir la principal responsabilidad por lo ocurrido.

El gran giro de política exterior, incluyendo el desbloqueo de la Constitución y la vuelta al “corazón de Europa” franco-alemán ha quedado suspendido en el vacío

En el pasado, tanto el gobierno danés como el irlandés acudieron al Consejo Europeo con humildad y, por qué no decirlo, con cierto sonrojo tras los “noes” a Maastricht y Niza. Pero se pusieron a trabajar inmediatamente desde el mejor espíritu y compromiso europeísta en la gestión de la crisis, tanto hacia dentro, hacia sus ciudadanos, como hacia fuera, es decir, hacia las instituciones europeas. Hoy, sin embargo, parecería que la categoría de socios fundadores conllevara privilegios especiales, de tal manera que tanto Chirac como Balkenende pudieran trasladar impunemente el problema a sus socios, como si la cosa no fuera con ellos. Como “Plan B”, el “esperar al 2007” deja desde luego mucho que desear intelectualmente y políticamente.

En cuanto a Blair, resulta evidente que su decisión de hacer saltar por los aires el Consejo Europeo fue improvisada en la última semana, no ha sido debidamente explicada ni justificada y plantea numerosos interrogantes respecto a las condiciones de éxito. Ciertamente, el volumen de gasto agrícola europeo es cuestionable, y la preocupación por el gasto en investigación y desarrollo muy loable. Sin embargo, lo que se negociaba el viernes por la noche en el Consejo era el volumen del cheque británico, no las prioridades de gasto de la Unión, que se venían debatiendo desde

hacia más de un año. El gasto agrícola es, por tanto, la excusa de la que se ha valido Blair para aprovechar la posición de fuerza en la que la debilidad interna de Chirac y Schröder le sitúan y así hacer la gran crisis de la cual, supuestamente, emergerá una Unión Europea renovada. Queda por ver, sin embargo, si el liderazgo de Blair adopta un cariz constructivo o, por el contrario, meramente destructivo. Mucho de ello dependerá de la evolución de la política interna en Francia y Alemania y, en consecuencia, no está en manos de Blair decidir si va a tener éxito o no en su tarea. En último extremo, como sabemos, nada es posible en la construcción europea contra Francia y Alemania, ni tampoco sin ellas.

Mención aparte cabe para el Gobierno español. El gran giro de política exterior, incluyendo el desbloqueo de la Constitución y la vuelta al “corazón de Europa” franco-alemán ha quedado suspendido en el vacío. Por un lado, su intención de liderar el proceso ratificatorio con un primer referéndum constitucional ha quedado en nada. Por otra parte, la construcción de una sólida posición entre los grandes mediante las cesiones incrementales en las grandes cuestiones (desbloqueo de la Constitución Europea a costa de la doble mayoría y transigencia en la reforma del Pacto de Estabilidad) tampoco han servido ni para construir una posición de autoridad moral en el proceso ratificatorio ni para obtener ventajas prácticas en la negociación presupuestaria. Las dudas españolas en el Consejo Europeo en cuanto a si aceptar o rechazar el paquete ofrecido por la Presidencia estaban plenamente justificadas. Durante seis meses, el equipo español había construido su posición negociadora en torno a un eje argumentativo muy simple: el deseo de los contribuyentes netos de bajar el techo de gasto al 1% suponía que España financiaría casi íntegramente la ampliación al Este y que el saldo de España con la Unión Europea pasaría de 48.000 a 5.000 millones de euros. Sin embargo, esto es exactamente lo que se ofreció a España en el último minuto (en realidad, la oferta de la Presidencia ni siquiera llegaba a los 5.000 millones de saldo, se quedaba en 4.700).

¿Más o menos Europa?

Estamos ante una gran crisis que difícilmente tolerará una pequeña solución. Con la Constitución Europea, la Unión estaba intentando una gran refundación. Ciertamente, para muchos, incluso para los que negociaron los textos en cuestión, se trataba más de un refrito jurídico que de una auténtica refundación constitucional. La Constitución Europea racionalizaba lo existente y ofrecía algunas mejoras, pero sin duda alguna, no era un texto revolucionario, como lo fue Maastricht. En realidad, por paradójico que parezca, el Tratado nos traía una Constitución supranacional, pero no una Unión Política. Por ello, lo mejor del texto constitucional era sin duda su mera existencia.

Ahora que la gran virtud de dicho texto, la unanimidad entre los 25, ha sido demolida desde abajo por una opinión pública tan irritada con sus Gobiernos como con Europa, ha llegado la hora de plantearse qué queremos hacer: ¿otra Constitución batiburrillo de principios, tratados existentes y políticas prácticas? ¿un apaño temporal para salir del paso con políticas pragmáticas?, ¿o una verdadera unión política?

La cuestión subyacente en la salida de la crisis es si determinados Gobiernos, como el francés y el holandés, amén de otros, consideran que la estrategia de relegitimación de la Unión Europea debe pasar por conseguir que ésta haga menos cosas: menos presupuesto, menos mercado interior, menos inmigración, menos ampliaciones, menos liberalizaciones (e incluso, a decir de algunos, menos unión monetaria), etc. Hasta ahora, la integración europea ha funcionado como las fases de un cohete: el mercado común del carbón y el acero, la unión aduanera, el mercado interior, la unión económica y monetaria, todas ellas se han ido desprendiendo en el camino hacia la unión política. Por ello, plantear la oposición entre una Europa mercado y una Europa política resulta de un simplismo aterrador. Sin mercado interior no habrá Unión política: el primero es un prerequisite de la segunda.

El problema es más bien que el cohete de la unión política no parece haber aguantado el peso de diez nuevos miembros ni la perspectiva de tener que cargar con todo el

sureste de Europa, Turquía e incluso Ucrania. El miedo al futuro parece haberse apoderado de los fundadores, especialmente de Francia. La ampliación, junto con el euro, es el acontecimiento más revolucionario que ha sufrido la Unión desde su fundación. La Unión ha sido el faro que ha guiado una de las más breves, exitosas e impresionantes transformaciones políticas, económicas, sociales y de seguridad de la historia contemporánea. Diez años de acervo comunitario han hecho ya más por la modernización de Europa Central y Oriental que los últimos cien años. Es un logro práctico y moral, una historia de éxito, que debe ser contada, aplaudida y defendida ante los ciudadanos europeos.

En Europa hemos vivido muchos años víctimas de falsos dilemas y tópicos: entre los partidarios de profundizar y los de ampliar, entre los partidarios de la Europa mercado o la Europa potencia, entre el modelo anglosajón y el modelo social europeo, entre los intergubernamentalistas y los federalistas. Todos ellos son debates en exceso simplistas.

Esta ampliación nos obliga, sin embargo, a ser federales, pero desde un punto de vista práctico, no sólo ideológico. En Europa hemos vivido muchos años víctimas de falsos dilemas y tópicos: entre los partidarios de profundizar y los de ampliar, entre los partidarios de la Europa mercado o la Europa potencia, entre el modelo anglosajón y el modelo social europeo, entre los intergubernamentalistas y los federalistas. Todos ellos son debates en exceso simplistas. El federalismo no es sólo una ideología, es una técnica de resolución de problemas de gobierno que perfectamente se puede aplicar, adaptándola, a la situación europea. Hamilton, Madison y Jay concibieron el federalismo no como un valor bello y abstracto jurídicamente, sino como una respuesta a los peligros de la tiranía de la mayoría, el faccionalismo o los problemas de sostener un mercado común.

En Europa nos ha ocurrido algo parecido: al buscar cuotas de cooperación más elevadas en los asuntos de política exterior y de seguridad, pero también en torno al espacio de libertad, seguridad y

justicia, los asuntos medioambientales o las políticas económicas y de empleo, hemos convertido una práctica denostada como “intergubernamentalista” (los pilares, el llamado “método abierto de coordinación”) en algo que bien podría describirse como “federalismo funcional”. Cuando una líder eurosceptico como Thatcher aceptó la mayoría cualificada como norma básica de funcionamiento del mercado interior, adoptó la decisión más federal que un Gobierno británico haya adoptado jamás: maximizó el bienestar del Reino Unido, ya que la unanimidad llevaba a un statu quo en términos de mercado interior que en nada satisfacía las preferencias liberalizadores del Reino Unido y, a la vez, maximizó la capacidad de Europa de lograr sus propios objetivos.

Por eso, también hoy en día, independientemente de si, a largo plazo, las soluciones a esta crisis se establecen en torno a un “Plan B” que incluya relegitimar y ampliar el Tratado de Niza con algunas partes de la Constitución Europea e incluso abrir un camino de cooperaciones reforzadas con aquellos que lo deseen, o si por el contrario, los 25 deciden darse un plazo de reflexión política amplia en la esfera nacional y europea para promover vías y métodos alternativos de construcción supranacional desde el punto de vista democrático, lo importante es que los líderes europeos continúen dando respuestas prácticas a las demandas ciudadanas en términos de empleo y crecimiento económico, pero también de seguridad e inmigración.

Todo ello requiere e implica, a su vez, una Europa fuerte en el mundo, una Europa reforzada, que sea capaz de dialogar con China, los EEUU e Irán, defendiendo los valores y principios que la inspiran. Europa puede por tanto, y debe, reflexionar, pero no ensimismarse ni renunciar a construir su poder en el mundo. Ese poder es el que permitirá gobernar la globalización en términos más ventajosos para todos los europeos, independientemente de si las coaliciones dominantes en Europa oscilan hacia la socialdemocracia o hacia el liberalismo económico. Lo contrario es conformarnos sine die con una Unión

políticamente disminuida hacia dentro y hacia fuera o, por qué no, arriesgarnos al gran salto hacia atrás, una opción que ha pasado de ser considerada imposible (es decir, con una probabilidad de cero), a ser improbable (es decir, con una posibilidad baja pero real).

Conclusiones

Superar esta crisis no sólo requiere superar la falsa distinción entre intergubernamentalismo y federalismo, sino también la falsa oposición entre Francia y el Reino Unido y sus modelos económicos y sociales. España, como país que combina rasgos de ambos modelos y mantiene una economía dinámica sin renunciar a altas cotas de bienestar social ni a una posición global en el mundo, tiene la obligación de intentar liderar el proyecto europeo en esos tres vectores: primero, el federalismo funcional –es decir, el progreso incremental hacia la unión política–; segundo, la consolidación y reforzamiento de la posición de la UE en el mundo; y, tercero, el empeño en compaginar lo social con la apertura al mundo y la eficacia económica. La tarea es difícil y no podrá ser asumida en solitario, pero es un buen momento para ponerse a trabajar en ello: la oportunidad se ha presentado y nuestro país tiene la vocación y los medios para hacerlo. España, que crece sostenidamente, en donde la opinión pública y la clase política siguen siendo solidamente europeístas, que ha ratificado la Constitución por una amplia mayoría (aunque con escasa participación), que tiene ya veinte años de experiencia negociadora detrás suya es, por su trayectoria histórica, perfectamente capaz de hacer de puente entre los socios fundadores (hoy temerosos del futuro), los nuevos miembros (dinámicos y esperanzados) y los más escépticos (Reino Unido y escandinavos). 

José I. Torreblanca
Investigador principal, área de
Europa, Real Instituto Elcano

El rechazo de la ciudadanía francesa y holandesa a la Constitución Europea ha generado muchos interrogantes en torno al futuro de la Unión Europea. Ante la crisis, existen diversos escenarios y opciones de actuación.

Resumen

Hace ya casi un año, en este mismo sitio, un ARI (*La ratificación de la Constitución de la UE: un campo de minas*, ARI nº 120/2004) describía gráficamente el proceso de ratificación como un campo de minas; un año después, dos de ellas han explotado, dejando la ratificación de la Constitución casi en vía muerta. Este análisis explora dos cuestiones: ¿qué está sucediendo con el proceso de ratificación y por qué? (aunque este porqué siempre será parcial); y ¿cómo puede gestionarse el proceso?

Análisis

¿Qué está sucediendo y por qué?

Tras los resultados negativos en los referendos en Francia y Holanda, las encuestas detectan un incremento de las opiniones contrarias en los restantes países que deben celebrar referendos (Luxemburgo y Dinamarca o la República Checa) e incluso en aquellos que no van a celebrarlo (Alemania). Muchos comentaristas se han apresurado a denunciar la brecha entre elites políticas y ciudadanía en el proceso de construcción europea y, desde ahí, los esfuerzos explicativos han intentado identificar las razones sustantivas detrás del voto de los electores. La premisa es que si el diagnóstico (sustantivo) es el correcto, entonces el remedio (sustantivo) puede ser encontrado y aplicado.

A mi modo de ver, el planteamiento no es el más fructífero. La Constitución, como cualquiera de los documentos anteriores de la UE, se caracteriza por su complejidad. Es el resultado de la “congelación” de muchas y muy detalladas opciones de política en cláusulas constitucionales, que sirven para satisfacer a todos los actores presentes. Los gobiernos, que a la postre negocian el resultado final pero, no se olvide, son también responsables ante sus ciudadanías de los

Quo vadis, Europa? Seis Opciones para una crisis constitucional

Hace ya casi un año, en este mismo sitio, un ARI describía gráficamente el proceso de ratificación como un campo de minas; un año después, dos de ellas han explotado, dejando la ratificación de la Constitución casi en vía muerta. Este análisis explora dos cuestiones: ¿qué está sucediendo con el proceso de ratificación y por qué?; y ¿cómo puede gestionarse el proceso? **Carlos Closa Montero**

resultados obtenidos para su propio país, buscan sellar los resultados distributivos y redistributivos del funcionamiento de la Constitución e impedir que puedan ser modificados en la operación diaria de la Constitución. De esta forma, el contenido sustantivo de la Constitución (negociada y acordada en este contexto –y es difícil imaginar otro–) será siempre objetable, ya que integra todo tipo de concesiones, circunloquios, añadidos, etc. En concordancia con esta complejidad, cada ciudadanía podrá encontrar elementos rechazables y, de hecho, las razones para el rechazo varían entre cada Estado miembro (la creciente liberalización en el caso francés, las contribuciones al presupuesto de la UE en el caso holandés), siendo incluso antagónicas y, dentro de un mismo país, coinciden en la misma respuesta razones contradictorias. Incluso en algún caso se trata de cuestiones que no tienen que ver, estrictamente, con la Constitución (como ya ocurriese, por ejemplo, con el voto negativo irlandés a Niza, en este caso con el aborto como tema estrella). Posiblemente, todas esas razones tengan como nexo de unión el malestar provocado por causas diversas, pero integrarlas en un todo coherente resulta tarea imposible, lo que significa que resolver el impasse constitucional mediante mejoras sustantivas resulta irreal. Es difícil imaginar un “constitucionalismo del malestar” y, por otra parte, la validez moral de alguna de las razones subyacentes (como el rechazo de Turquía o de la ampliación al Este) es cuando menos

Tabla I. Estado de la ratificación a Junio de 2005

Estado Miembro	Modalidad	Requisitos
Austria	Autorización parlamentaria	Procedimiento: mayoría simple del Congreso (y del Senado, si sus competencias se ven afectadas) o dos tercios de los votos del Congreso (y del Senado, mismo supuesto anterior) si la transferencia de poderes implica reforma constitucional (Arts. 50, 42 y 44). Ratificado: Congreso 182 Sí, 1 No (11 mayo 2005); Senado 59 Sí, 3 No (25 mayo 2005).
Bélgica	Autorización parlamentaria	Procedimiento: los tratados que afectan a los derechos de los ciudadanos tienen que ser aprobados por ambas Cámaras. Si afectan a competencias de las Comunidades, los Consejos de ambas también tienen que aprobarlos (Art. 163). Ratificado: Senado 54 Sí, 9 No, 1 abstención (28 de abril 2005); Cámara Baja 118 Sí, 18 No, 1 abstención (19 de mayo 2005).
Chipre	Autorización parlamentaria	Procedimiento: adoptado por el Consejo de Ministros y aprobado por la Cámara de Representantes (Art. 169).
República Checa	Autorización parlamentaria	Procedimiento: aprobación por mayoría de tres quintos en el Congreso y en el Senado (Arts. 10 y 39).
Dinamarca	Autorización parlamentaria Referéndum obligatorio	Procedimiento: aprobación por mayoría de cinco sextos; si no se obtiene, es necesario recurrir a un referéndum (Arts. 20 y 42).
Estonia	Autorización parlamentaria	Procedimiento: mayoría simple y procedimientos establecidos por ley (Arts. 120 y 121).
Finlandia	Autorización parlamentaria	Procedimiento: por Ley del Parlamento, mayoría simple o dos tercios si afecta a la Constitución (Art. 94). Un referéndum consultivo no obligatorio para el gobierno.
Francia	Autorización parlamentaria Referéndum consultivo no obligatorio	Procedimiento: por Ley (Arts. 52-55 y 88). Referéndum potestativo en manos del presidente de la República (Art. 11). Rechazado: Referéndum 54.87 % No, 45.13% Sí (29 de mayo de 2005).
Alemania	Autorización parlamentaria	Procedimiento: por Ley. Mayoría de dos tercios de los miembros del Bundestag y de dos tercios de los votos del Bundesrat (Arts. 23 y 79). Ratificado: Bundestag 569 Sí, 23 No, 2 abstenciones (12 de mayo de 2005); Bundesrat 63 Sí, 3 abstenciones (27 de mayo de 2005).
Grecia	Autorización parlamentaria	Procedimiento: por Ley, mayoría de tres quintos (Art. 28). Ratificado: 268 Sí, 17 No, 15 abstenciones (19 de abril de 2005).
Hungría	Autorización parlamentaria	Procedimiento: Mayoría de dos tercios (Art. 2a) de las dos Cámaras. Ratificado: 322 Sí, 12 No, 8 abstenciones (20 de diciembre de 2004).
Irlanda	Referéndum obligatorio	Procedimiento: no existe disposición específica, cada reforma de la UE implica una reforma paralela de la Constitución a través de referéndum (Arts. 29, 46 y 47).
Italia	Autorización parlamentaria	Procedimiento: ratificación por ambas cámaras, referéndum excluido (arts. 80 y 75). Ratificado: Camara dei Diputati 436 Sí, 28 No, 5 abstenciones (25 de enero de 2005); Senato 217 Sí, 16 No (6 de abril de 2005).
Letonia	Autorización parlamentaria	Procedimiento: ratificación parlamentaria, pero la mitad de los parlamentarios pueden solicitar la celebración de un referéndum (Art. 68). Ratificado: 71 Sí, 5 No, 6 abstenciones (2 de junio de 2005)
Lituania	Autorización parlamentaria	Procedimiento: ratificación parlamentaria, referéndum requerido para tratados que afecten a los aspectos más importantes de la vida de los lituanos (Arts. 135, 1 y 5). Ratificado: 84 Sí, 4 No, 3 abstenciones (11 de noviembre de 2004).
Luxemburgo	Autorización parlamentaria Referéndum consultivo no obligatorio	Procedimiento: por Ley aprobada por dos tercios de los parlamentarios (Arts. 37, 49 y 114).
Malta	Autorización parlamentaria	Procedimiento: no existe regulación constitucional, a no ser que requiera un procedimiento de reforma constitucional.
Países Bajos	Autorización parlamentaria Referéndum consultivo no obligatorio	Procedimiento: por Ley del Parlamento aprobada por mayoría de dos tercios (Art. 91). Rechazado: Referéndum 61,6% No, 38,4% Si (1 de junio de 2005)
Polonia	Autorización parlamentaria Referéndum obligatorio	Procedimiento: por Ley del Parlamento, condiciones y procedimientos fijados en otra Ley (Art. 90). Si el referéndum no llega al 50% de participación popular, ambas Cámaras deben aprobarlo con 2/3 de los votos en votaciones diferenciadas.
Portugal	Autorización parlamentaria Referéndum consultivo no obligatorio	Procedimiento: aprobación del Parlamento (Art. 161).
Eslovaquia	Autorización parlamentaria	Procedimiento: mayoría de tres quintos (Arts. 7 y 84). Ratificado: 116 Sí, 27 No, 4 abstenciones (11 de mayo de 2005)
Eslovenia	Autorización parlamentaria	Procedimiento: mayoría de tres quintos (Arts. 3 y 8). Ratificado: 79 Sí, 4 No, 7 abstenciones (1 de febrero de 2005).
España	Autorización parlamentaria Referéndum consultivo no obligatorio	Procedimiento: mayoría en el Congreso (Art. 93 Constitución Española). Ratificado: Diputados 311 Sí, 19 No, sin abstenciones; Senado 225 Sí, 6 No (18 de may 2005). Referéndum 76.73% Sí, 17.24% No (20 de febrero de 2005).
Suecia	Autorización parlamentaria	Procedimiento: aprobación del Riksdag por tres cuartos de sus miembros (Art. 10.5). Un proyecto de ley será presentado al Parlamento sueco en septiembre de 2005 en vistas a ser adoptada en diciembre de 2005.
Reino Unido	Referéndum consultivo	Procedimiento: mayoría parlamentaria.

Fuente: <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/NCR/portada.htm>. Véanse también <http://www.european-referendum.org/materials/di/refsum.pdf> y <http://www.unizar.es/euroconstitucion/Home.htm>

cuestionable y las anula como fundamento constitucional.

En este contexto, buscar soluciones sustantivas (cambios sustantivos a la propia Constitución) puede no ser el camino acertado. En realidad, lo que está ocurriendo tiene muchísimo que ver con la modalidad elegida para ratificar la Constitución, como lo plantea el contraste tan llamativo entre los resultados de los votos en los parlamentos (ampliamente favorable) y los resultados de los referendos. Como refleja la Tabla 1, el grado de apoyo parlamentario ha sido, hasta el momento, superior al 75% en todos los casos. Los que argumentan que los referendos son más significativos y valiosos que las ratificaciones parlamentarias ignoran que la teoría de la democracia se ha movido en dirección a la democracia representativa con una mezcla cuidadosísima de elementos de democracia directa (por ejemplo, como es sabido, las cuestiones fiscales están excluidas de referéndum en España).

Las decisiones procedimentales (por qué se ha optado por la ratificación vía referendos y cuándo se han celebrado) ayudan a entender qué está ocurriendo y quizá apuntan posibles soluciones. Nunca tantos Estados miembros (10) se habían comprometido a ratificar un tratado vía referéndum. Únicamente Irlanda y Dinamarca tenían una obligación constitucional de hacerlo; mientras que en los casos de la República Checa y Polonia ha sido un expediente para sortear la ausencia de mayorías parlamentarias favorables. En el Reino Unido y Francia, la convocatoria debe interpretarse en clave de cálculo político y electoral doméstico. Aún así, en cuatro países con amplio consenso europeísta (España, Portugal, Holanda y Dinamarca), la convocatoria parece estar apoyada por un genuino deseo de que un texto llamado Constitución se ratifique mediante una consulta a la ciudadanía. Pero esta percepción (una constitución debe ser aprobada por el voto de los ciudadanos) ha influido en todas las decisiones de convocar un referéndum, en mayor o menor grado.

La situación constitucional resulta paradójica, ya que la ratificación de un documento llamado “constitución” mediante referéndum puede plantearse como un expediente deseable desde la óptica de la teoría constitucional. Pero, por

otra parte, los estudios sobre el referéndum advierten de la dificultad de canalizar en una consulta dicotómica (sí o no) cuestiones multifacéticas. Más aún, en un tema tan polifacético como la integración europea, cuyo sentido es esencialmente interpretado desde un punto de vista instrumental (¿para qué sirve?) y donde las percepciones de los costes son más evidentes que las de los beneficios, los ciudadanos, dados la oportunidad, reformulan la pregunta a la que quieren responder. Ningún gobierno ha querido asumir el coste de una respuesta negativa de orígenes diversos planteando el voto como un voto de confianza en su propia gestión (dado que, a la postre, han sido los gobiernos los que han negociado la constitución). Esto, unido a la invisibilidad de costes inmediatos para un determinado electorado, incrementa la sensación de que el voto contrario es gratuito. En condiciones de unanimidad, cualquier voto es decisivo y la pregunta que implícitamente responde un electorado (queremos ser parte de esta Constitución) se transforma en una consecuencia inmediata: la Constitución no es válida para nadie.

Lo que está ocurriendo tiene muchísimo que ver con la modalidad elegida para ratificar la Constitución, como lo plantea el contraste tan llamativo entre los resultados de los votos en los parlamentos (ampliamente favorable) y los resultados de los referendos

Naturalmente, esta “externalización” de las consecuencias no es novedosa; recuérdese, por ejemplo, cómo el primer referéndum danés sobre Maastricht generó una tormenta monetaria con consecuencias en Italia, Francia, España y el Reino Unido. Lo novedoso es el efecto que se ha producido, un efecto dominó o en cascada. Los referendos están, implícitamente, “secuencializados” o “sincronizados” a partir de una expectativa de comportamiento: los votantes se ven influidos por el comportamiento de los votantes de otros países (las revoluciones en el Este de Europa a finales de los 80

prueban la existencia de influencia de los comportamientos de una ciudadanía en otra). Esta táctica de sincronización no es nueva, ni mucho menos; así, en los referendos de adhesión de los países del Este de Europa, la elección de las fechas de las consultas tuvo muy en cuenta la de los otros países (sincronización), procurando aquellos que detectaban una opinión más euroescéptica situarse al final de la serie para aprovechar un “efecto arrastre”.

Las razones del Gobierno español para ser el primero en convocar referéndum son claras: no se trataba únicamente de marcar la trayectoria del proceso para otros países, sino evitar la influencia de los debates en otros países

Mucho antes, la campaña de ratificación de la constitución de EEUU tuvo muy presente el efecto cascada o dominó que cada ratificación en un estado de la Unión produciría en los demás, como explicó con brillantez William Riker en su libro póstumo *The Strategy of Rhetoric. Campaigning for the American Constitution* (Yale University Press, 1996).

En este contexto, las razones del Gobierno español para ser el primero de la serie cobran todo su significado; no se trataba únicamente de marcar la trayectoria del proceso para otros países, sino evitar la influencia de los debates en otros países. La estrategia funcionó y, lo que es más, resultaba creíble para otros países: recuérdese que la primera intención de Francia y Portugal era “pegar” sus respectivas consultas al referéndum español para beneficiarse del efecto positivo del mismo (aunque *a posteriori*, las reformas constitucionales requeridas en ambos casos y la consulta electoral portuguesa motivaron ajustes de calendario). Quizá tampoco es casualidad que las fechas de las consultas en algunos países (Dinamarca, Holanda y la propia Francia) fueran decididas inmediatamente después del referéndum español. Y tampoco es casualidad que los países más euroescépticos y/o *a priori* con mayores dificultades para un voto positivo se

colocasen al final de la serie temporal (el Reino Unido y la República Checa), esperando bien una cascada de resultados positivos, bien que resultados negativos previos rindiesen innecesarios sus respectivos referendos.

Lo que ha ocurrido es que el referéndum francés ha actuado como catalizador y ha activado una inversión del signo del efecto “arrastre”, iniciando un arrastre negativo (hacia el “No”). La diferencia entre el caso de la Constitución y los casos de la ampliación y la ratificación de la Constitución de EEUU es que en el primero hace falta una decisión unánime y en los otros, no.

Opciones posibles

Las opciones posibles se pueden resumir en las siguientes:

- **Opción 1:** Abandonar el proceso y **volver a Niza**. Dado que el Tratado de Niza está actualmente en vigor, no se trata tanto de una opción como una descripción de la situación actual. Pero a medio y largo plazo, no es una situación lógicamente sostenible ya que la Constitución se elaboró, precisamente, para superar las insatisfacciones y limitaciones de Niza, y es obvio que estas subsistirán. Las tres opciones siguientes se plantean como solución a esta situación.
- **Opción 2: Aplicación selectiva de partes de la Constitución** sobre el marco de Niza. En los últimos días, se ha hablado de la posibilidad de poner en marcha algunas de las novedades constitucionales, como el ministro de Asuntos Exteriores, etc. Existen, sin embargo, serias dificultades jurídicas y políticas para poner en marcha partes seleccionadas de la Constitución que, como se ha mencionado arriba, es un paquete global que integra compensaciones entre Estados.
- **Opción 3: Integración diferenciada.** Las propuestas para avanzar a través de cooperaciones reforzadas, creación de un núcleo duro, geometría variable, etc., han prosperado en las últimas semanas. Algunas de ellas (las cooperaciones reforzadas en el seno de los actuales tratados) presentan dificultades de articulación jurídica y política considerables y, de nuevo, pueden suponer soluciones puntuales. La existencia

de procesos en paralelo o al margen de la UE empieza a plantearse como una opción que, en todo caso, puede inspirar el funcionamiento del sistema. En todo caso, las opciones 2 y 3 plantean soluciones parciales y sectoriales, olvidando que la Constitución se diseña, ante todo, como un instrumento integral.

- **Opción 4:** Reinicio del proceso (**renegociación de la Constitución**). Algunas voces han planteado renegociar la Constitución para dar cabida a las demandas de la ciudadanía (sic). Lo dicho más arriba sirve para descartar esta opción, porque incluso aunque se consiguiese algún tipo de acuerdo, se volvería al inicio del proceso de ratificación donde el mismo tipo de demandas cruzadas plantearía una solución casi irresoluble en los referendos nacionales.
- **Opción 5: Mantener el proceso de ratificación.** Aunque la Declaración 30 del Acta Final de la CIG compromete a los gobiernos a mantener el proceso de ratificación para verificar el número de resultados positivos, la Constitución de la UE está construida como una reforma del Tratado de Niza lo que significa que, de acuerdo con el artículo 48 del mismo, la unanimidad es imprescindible. En estas condiciones, el voto negativo en Francia y Holanda traslada un coste añadido a otros Estados ya que, técnicamente, su decisión no es determinante (como sí lo han sido aquellas). Políticamente, mantener el proceso resulta muy costoso: sucesivos referendos tienen garantizado, a priori, una alta opinión en contra, lo que hace muy oneroso para cualquier gobierno mantener el proceso, incluso si éste se reduce a la ratificación parlamentaria. La negativa británica a seguir el proceso, rápidamente secundada por el gobierno checo, ilustra bien a las claras este punto. Sin embargo, existen razones que justifican mantener el proceso: las opiniones de los parlamentos y/o ciudadanía de los Estados que no han ratificado deben ser escuchadas, tanto por razones democráticas como por la necesidad de identificar otras posibles preocupaciones. Por otra parte, mantener el proceso es esencial para avanzar en la vía hacia la opción 6.

- **Opción 6:** We are seafarers and we must rebuild the ship at sea. Esta frase, tomada de una fábula nórdica, es habitualmente citada como paradigma del constitucionalismo de la UE. Reconstruir el barco en alta mar significa que, deseable como ello pueda ser, un diseño constitucional ideal es imposible, ya que el proceso está en marcha. En esta situación, es necesario improvisar “aparejos de fortuna”: instrumentos y mecanismos que permitan mantener el barco a flote y llegar a puerto. Esto hace referencia al procedimiento y los mecanismos de ratificación, no a los contenidos sustantivos de la Constitución.

Con o sin Constitución, la UE no puede evitar las cuestiones pendientes, que van desde el acuciante papel mundial de la UE (comercial, político-militar) hasta la irresoluble cuestión de los límites

Procedimiento (ámbito de validez). Se trataría de convocar una CIG que reforme el Art. 48 del Tratado de Niza (necesario porque la Constitución se construye como una reforma de los anteriores tratados), modificando el requisito de unanimidad. Al mismo tiempo o posteriormente, es necesaria una reforma similar del Art. 447 de la propia constitución. Esta reforma requiere un nuevo proceso de ratificación, ya que el objeto de la misma es técnicamente diferente a la anterior constitución. En una Unión a 12 o a 15, la unanimidad, costosa como resultaba, permitía mediante grandes esfuerzos acomodar incluso visiones antagónicas. En una Unión a 25, la unanimidad parece receta para la desintegración. El gran problema es, por supuesto, que la eliminación de la unanimidad tiene que hacerse por unanimidad, por lo que aquellos Estados que puedan intuir que podrían ser dejados de lado no aceptarían, *a priori*, su supresión.

La ventaja de este procedimiento es el siguiente: abre de nuevo el proceso de ratificación e integra implícitamente los votos afirmativos y permite que se manifiesten las voluntades de las

ciudadanías que así lo decidan. Pero aquellos Estados que quieran ratificar mediante un referéndum lo harán afrontando los costes de su decisión de forma individual y si poner en riesgo la voluntad de otros Estados. Esto asegura, además, que los gobiernos que apuesten por un referéndum lo harán por razones muy meditadas que excluyan el cálculo electoral como razón más importante. Finalmente, un rechazo a la Constitución no impide que un Estado se incorpore después a la Unión (recuérdese el precedente de Rhode Island en EEUU).

Tras los resultados negativos en los referendos en Francia y Holanda, las encuestas detectan un incremento de las opiniones contrarias en los restantes países que deben celebrar referendos (Luxemburgo y Dinamarca o la República Checa) e incluso en aquellos que no van a celebrarlo (Alemania)

Mecanismos (condiciones de validez). Una cuestión adicional es discutir si se mantiene el tenor literal actual de ambos artículos (de conformidad con sus respectivas disposiciones constitucionales) o se avanza hacia modelos que impliquen aportes de legitimidad diferentes (lo que también significa crear una base de validez legal complementaria). Entre las opciones diferentes pueden plantearse las siguientes:

- Convenciones de ratificación (imitando el modelo de EEUU). Se trataría de elegir, directamente por los ciudadanos, asambleas nacionales *ad hoc* para la ratificación.
- Congreso europeo (*o Assizes*). Los Assizes fueron convocados con ocasión del Tratado de Maastricht en capacidad meramente consultiva. La integración en un Congreso Europeo de representantes del PE y los parlamentos nacionales aseguraría un insumo de legitimidad añadida que incorporaría dos niveles de gobierno.
- Referéndum pan-europeo (con un

quórum de participación mínimo y mayorías concurrentes de poblaciones y Estados).

- Celebrar la ratificación (por referéndum en cada país) el mismo día y con quórum y porcentajes que establezcan mayorías sólidas.
- **Opción 7: Refundación.** Es la opción que requiere el mayor capital político y está asociada a la creación de un núcleo duro. Si la eliminación de la unanimidad no fuese aceptada, los Estados interesados podrían escenificar una retirada en bloque y una posterior reconstitución de la UE como Unión constitucional. Llegados a este punto, las posibilidades reales son escasas, lo que devuelve a la opción 1 (el statu quo) y de aquí a empezar de nuevo.

Conclusiones

Con o sin Constitución, la UE (y sus ciudadanos) no pueden evitar las cuestiones pendientes, que van desde el acuciante papel mundial de la UE (comercial, político-militar) hasta la irresoluble cuestión de los límites. Si nadie debe ser forzado a participar en una unión constitucional, mucho menos nadie debe ser privado de esta opción. 

Carlos Closa Montero
Área de Ciencia Política y de la
Administración, Departamento de
Derecho Público, Facultad de
Derecho, Universidad de
Zaragoza

La reciente visita del primer ministro chino Wen Jiabao a la India viene a añadir un eslabón más en la cadena de medidas de aproximación adoptadas tras el fin de la Guerra Fría. China e India se perfilan sobre el horizonte del futuro como los dos grandes colosos de Asia. Suponen el 38% de la población mundial y comparten las mismas aspiraciones de ejercer un liderazgo regional. Si bien en el último siglo han vivido de espaldas, separados por la muralla que levanta la cordillera del Himalaya, su creciente protagonismo global abre nuevas perspectivas de colaboración que pueden redundar en beneficio mutuo. Aun así, es de prever que persista una competencia de fondo alentada por las rivalidades históricas.

Resumen

En la primera parte del análisis veremos las disposiciones acordadas entre las autoridades chinas e indias y las distintas apreciaciones que tienen sobre la naturaleza de sus intereses. A continuación, consideraremos las posibilidades de cooperación y competencia en las áreas de comercio y seguridad. Finalmente, plantearemos las perspectivas de futuro y la importancia de EEUU como aliado

Análisis

El pasado 12 de abril, el primer ministro chino, Wen Jiabao, finalizó una gira de cuatro días por la India. Frutos de esa visita han sido la confirmación del progreso de las relaciones bilaterales y la adopción de nuevas medidas encaminadas a fortalecerlas aún más.

El viaje de Wen devuelve la visita que realizó su homólogo indio, Atal Vajpayee, en el año 2003. Entonces se acordó levantar gradualmente las barreras que

India y China, ¿socios o adversarios?

China e India se perfilan sobre el horizonte del futuro como los dos grandes colosos de Asia. Suponen el 38% de la población mundial y comparten las mismas aspiraciones de ejercer un liderazgo regional. Si bien en el último siglo han vivido de espaldas, separados por la muralla que levanta la cordillera del Himalaya, su creciente protagonismo global abre nuevas perspectivas de colaboración que pueden redundar en beneficio mutuo. Eva Borreguero

dificultaban el intercambio de bienes y servicios y se creó un grupo de trabajo, el *Joint Study Group* (JSG), con la función de calibrar las posibles complementariedades en distintos campos de acción. En la actual reunión se ha evaluado positivamente la aplicación de las recomendaciones del JSG y se han firmado documentos que afectan a los siguientes sectores:

- (1) Adopción de una “guía de principios” que a largo plazo conducirá hacia la resolución de las disputas territoriales y la delimitación de la frontera común.
- (2) Reiteración por parte de la India del reconocimiento de Tíbet como parte del territorio de la República Popular China.
- (3) Inclusión, en los mapas chinos, de Sikkim como parte integrante de la India.
- (4) Cooperación en materia de educación, ciencia, tecnología, turismo, comercio, información, agricultura, defensa, energía y cultura.

Además, China ha convenido apoyar a la India en su candidatura para ser miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Entre los puntos tratados, los más espinosos afectan a la soberanía territorial. La aceptación implícita por parte de Pekín de la pertenencia de Sikkim a la India supone un claro avance frente a las

posiciones defendidas antaño, pero también revela la asimetría en las concesiones, un reconocimiento explícito por otro tácito. Este detalle no es nuevo, pues hasta ahora Pekín ha tenido más éxito que la India en mantener una posición de ventaja en las negociaciones. En materia de defensa, la aplicación de los convenios ha comenzado ya con el anuncio del jefe de las fuerzas armadas indias, Jaswant Singh, de la realización de maniobras militares conjuntas. El cruce de fuego que de modo ocasional se da entre las tropas apostadas en la frontera fue minimizado por Singh, quién alegó que era debido a “diferencias en la percepción de donde se encontraba la frontera”. Estas palabras denotan lo que hasta ahora ha sido el principal rasgo de la interacción entre ambos países, la diferencia de apreciación

Los puntos más espinosos entre los dos países afectan a la soberanía territorial. La aceptación implícita por parte de Pekín de la pertenencia de Sikkim a la India supone un claro avance frente a las posiciones defendidas antaño, pero también revela la asimetría en las concesiones, un reconocimiento explícito por otro tácito. Hasta ahora Pekín ha tenido más éxito que la India en mantener una posición de ventaja en las negociaciones

sobre lo que el uno representaba para el otro.

A lo largo del siglo XX las relaciones de India y China han estado marcadas por un desencuentro cultural, con las percepciones mutuas sembradas de imágenes estereotipadas. Ambos países se consideran representantes de una civilización superior y única. Tradicionalmente China, heredera del Imperio del Medio, adaptó las enseñanzas del confucianismo para proyectar la noción de un orden cósmico equilibrado, jerarquizado y centralizado sobre la esfera internacional. La India, por su parte, se concibe a sí misma como una tierra depositaria, desde tiempos inmemoriales, de un conocimiento y de una sabiduría que dieron lugar a eminentes escuelas de pensamiento y filosofía, entre las que se

incluye el budismo que posteriormente penetraría en China. Lo que para los chinos es una virtud confuciana, la cohesión y unidad del grupo frente a los forasteros, para los indios es un síntoma de una mentalidad calculadora y fría. Por el contrario, lo que en los indios es algo connatural y enriquecedor, la diversificación de creencias y opiniones, para los chinos es una muestra de falta de disciplina y de caos. Esas diferencias de percepción configuran dos narrativas diferentes de la existencia y que afectan a cuestiones de seguridad.

La percepción india

Las aprehensiones de la India hacia la República Popular China están mediadas por dos episodios relacionados con su integridad territorial: la guerra de 1962 y el apoyo de China a Pakistán.

Una vez obtenida la independencia, el primer ministro de la India, Nehru, consciente de la necesidad de concentrar todos los esfuerzos y recursos en proyectos de desarrollo que acabasen con la pobreza del país, diseñó una política de relaciones internacionales que, apoyándose en el principio de confianza mutua y cooperación, minimizase los gastos de defensa y permitiese atender las verdaderas necesidades del país. Dentro de esta visión surgió en 1955 el movimiento de no alineamiento, y en 1954 los “cinco principios de coexistencia pacífica” o *Panch-Sila*, que proporcionaban un marco de relaciones con China y garantizaban la no agresión y el mutuo respeto de sus soberanías. La guerra de 1962 con China acabó, de la noche a la mañana, con el sueño de la confraternidad entre las naciones anti-imperialistas. La apropiación por parte del Ejército Popular Chino de 23.000 kilómetros cuadrados de territorio disputado en la región india del Aksai Chin, perteneciente a la unidad administrativa de Jammu y Cachemira, supuso un revés inesperado para Nehru y desveló la desinhibición de Pekín a la hora de recurrir al uso de la fuerza para hacer valer lo que consideraba sus derechos territoriales. En consecuencia la India

modificó sus planteamientos, llevó a cabo un acercamiento a EEUU, aumentó el presupuesto de defensa y avanzó en la modernización de sus fuerzas armadas.

A raíz de este conflicto China estrechó vínculos con Pakistán e inicio una entente cordiale que le permitió a Pakistán obtener asistencia armamentística y nuclear, así como el respaldo chino en los foros internacionales sobre Cachemira.

La percepción china

China vio en su alianza con Pakistán una forma de debilitar a la India, al socavar su superioridad en armamento convencional frente a Pakistán y, de este modo, contrarrestar el eje Moscú/Nueva Delhi, propiciado durante la Guerra Fría. El apoyo incondicional de Pekín a Islamabad ha disminuido en las últimas décadas, especialmente por temor a que el radicalismo islámico que Pakistán exportó a Afganistán y Cachemira se extienda a la provincia de Xinjiang.

La amenaza que para la India presenta la República Popular contrasta marcadamente con la aparente indiferencia que ha prevalecido en el trato de China hacia la India. Es más, con frecuencia la opinión pública india se indigna ante lo que perciben como el “ninguneo” de sus dirigentes. Éstos, por su parte, se muestran sorprendidos de que la India les considere un peligro. Los medios oficiales chinos han mantenido un silencio elocuente con respecto a la India, país que nunca es mencionado en los informes de seguridad.

En China la prioridad otorgada a los objetivos económicos concentró el interés en los países productores de tecnología, como EEUU, Japón y Europa, que además ofrecían un gran mercado para sus productos. En este marco la India aparecía como una potencia subregional de escaso interés.

Para algunos analistas Pekín ve a la India como una potencia de riesgo de segundo orden, si bien China niega tal cosa, con la finalidad de minimizar cualquier competición militar convencional, especialmente cuando tiene

puesta su mirada en las tensiones que provienen del Este: una eventual declaración de independencia de Taiwan,

China vio en su alianza con Pakistán una forma de debilitar a la India, al socavar su superioridad en armamento convencional frente a Pakistán y, así, contrarrestar el eje Moscú/Nueva Delhi, propiciado durante la Guerra Fría. El apoyo incondicional de Pekín a Islamabad ha disminuido en las últimas décadas, especialmente por temor a que el radicalismo islámico que Pakistán exportó a Afganistán y Cachemira se extienda a la provincia de Xinjiang

la involucración de EEUU en un conflicto con Taipei y un hipotético rearme de Japón.

De la Guerra Fría a las pruebas nucleares

El fin de la Guerra Fría creó un marco de oportunidad que permitió a la India, consciente de su aislamiento internacional, abrirse a nuevos países, hasta entonces vedados más por cuestiones ideológicas que pragmáticas. De este modo, acompañando a la integración en la economía global comenzada en 1991, India dio los primeros pasos hacia la normalización y optimización de sus relaciones con EEUU, China, Israel y el sudeste asiático. La realización de pruebas nucleares en mayo de 1998 (que el primer ministro indio, Vajpayee, justificó, en una carta dirigida a Clinton, como una medida preventiva contra China) congeló temporalmente los avances realizados, aunque, paradójicamente, a largo plazo tuvo un efecto positivo.

El investigador indio Raja Mohan afirma que las pruebas nucleares proporcionaron a la India la paridad nuclear psicológica necesaria para dejar en un segundo plano la competencia entendida en términos de rivalidad y centrarse en la aceleración del crecimiento económico. Desde esta nueva perspectiva se entiende el acercamiento entre ambos países. Sucesivas visitas de primeros ministros, precedidas de encuentros entre ministros de distintas carteras, han creado

las condiciones favorables para la formación de grupos de trabajo mixtos que trabajan sobre el problema de las fronteras.

Dada la complementariedad de sus modelos de desarrollo, India y China pueden beneficiarse de la colaboración mutua. India, una democracia consolidada, comenzó sus reformas económicas en los noventa. China, un régimen comunista, en 1979. India, con una importante tasa de analfabetismo, posee un mayor número de estudiantes universitarios, que además cuentan con la ventaja añadida de tener el inglés como segunda lengua. La India puede ofrecer a China su aventajada posición en tecnología de la información; China a la India su desarrollada capacidad empresarial. Recientemente el parlamento indio, siguiendo el modelo chino, aprobó la creación de zonas francas industriales que se beneficiarían de medidas fiscales e infraestructuras con la finalidad de generar empresas globalmente competitivas

Con respecto a la marcha de sus correspondientes economías, hay expertos que predicen una convergencia para dentro de 15 o 20 años. Otros afirman que la India no podrá alcanzar a China y tendrá que resignarse con ser una potencia de segundo rango. Los más optimistas entre las filas indias, en alusión a la fábula de la liebre y la tortuga, apuestan por que a largo plazo el “elefante indio” terminará por adelantar al “tigre chino”

dirigidas a la exportación. Por otra parte, compañías de software y servicios indias, como la Tata Consultancy Services, han abierto centros en China.

Las cifras corroboran esta tendencia. Según el *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS), en el año 2000 el volumen total de comercio bilateral fue de 3.000 millones de dólares, mientras que en el 2004 ascendió a 13.000 millones, cifra ésta que representa el 1% del comercio total de China y el 9% del de la India.

En su visita a Bangalore, la capital india de la industria informática, Wen mencionó el provecho de esta sinergia. “Si

cooperamos y unimos nuestro *hardware* y *software*”, declaró, “podremos alcanzar una posición de liderazgo en el mundo”. En cualquier caso, la cooperación no impide la existencia de una competencia de fondo que emerge como consecuencia de la expansión de los intereses económicos en la región.

Competencia en el sudeste asiático

Según el Departamento de Energía de EEUU, India es el sexto país consumidor de recursos energéticos del mundo y su volumen de consumo se habrá duplicado en veinte años. La mayoría tendrá que ser importada, por lo que será necesario crear una infraestructura de acceso y transporte de petróleo y gas, y asegurarla frente a posibles conflictos. Del mismo modo, las rutas de importación de energía de China tienen como fuente de origen el Golfo Pérsico. Por esta razón los dos países trabajan para integrar la región en un proyecto económico y de comercio. Existe la posibilidad y el peligro de que estas mismas ambiciones de expansión económicas vayan acompañadas de una expansión militar.

La presencia china próxima a los extremos costeros orientales y occidentales de la India hace temer a Nueva Delhi por una injerencia militar en el control del Océano Índico, dentro de una estrategia de acorralamiento. En la actualidad China está invirtiendo en la construcción de un puerto en Gwadar, en la costa de Baluchistán (Pakistán). Esta instalación le permitirá importar crudo y gas desde Oriente Medio, que después será trasladado por tierra, vía la carretera del Karakoram, que conecta el norte de Pakistán con la región occidental china de Xinjiang. Además, el régimen de Pekín se ha convertido en un firme aliado del de Myanmar. Durante la década de los noventa China ha sido el principal proveedor de armas de la antigua Birmania y vendió a Rangún equipo militar por un valor que superó los 1.400 millones de dólares. Junto con la construcción de centros militares, China instaló un sistema

de radares en la isla Coco, justo al norte del archipiélago indio de Andaman, que le permite seguir los movimientos de la flota india. La colaboración ha alcanzado el dominio de las infraestructuras de transporte, con la construcción de carreteras y vías de comunicación ferroviarias, fluviales y portuarias.

Para contrarrestar esta rivalidad, a partir de 1991 la India tomó la iniciativa de estrechar lazos con los países de la región y lanzó su política de “mirar hacia el Este” (Look East), que le ha llevado a realizar ejercicios militares conjuntos con distintos países de la ASEAN. Con Myanmar existen distintos proyectos dirigidos a integrar la economía india con la del sudeste asiático: la construcción de un corredor que una a la India con Tailandia, de un puerto de aguas profundas en Dawei (comunicado con una autopista que lo conectará con la ciudad de Kanchanaburi, en Tailandia), y de un gasoducto.

Perspectivas de futuro

En el futuro, las relaciones sino-indias dependerán del crecimiento económico y militar de ambos países, de la interacción con EEUU y de los acuerdos con terceros países de la región. A su vez, éstos, aprovechando la competencia entre las dos potencias, negociarán al alza, eligiendo al mejor postor en cada momento. La India actuará de ese mismo modo en su relación con China y EEUU. Es decir, una coyuntura compleja y variable, que tenderá a ajustarse a las situaciones que surjan, y que operará desde una visión pragmática. Será algo más elaborado que una simple dñada.

Con respecto a la marcha de sus correspondientes economías, hay expertos que predicen una convergencia para dentro de 15 o 20 años. Otros afirman que la India no podrá alcanzar a China y tendrá que resignarse con ser una potencia de segundo rango. Los más optimistas entre las filas indias, en alusión a la fábula de la liebre y la tortuga, apuestan por que a

largo plazo el “elefante indio” terminará por adelantar al “tigre chino”. Desde este ángulo la India cuenta a su favor con el hecho de haber completado la transición

Un agente crucial para el distanciamiento o aproximación va a ser EEUU, potenciador de una relación triangular. Hasta ahora ambos países tienen mayores vínculos comerciales, demográficos y sociales con Washington que entre ellos. Las exportaciones de China hacia EEUU son nueve veces superiores a las dirigidas a la India. Las exportaciones de la India hacia EEUU representan cuatro veces las encaminadas hacia China

democrática, lo que de algún modo minimiza el riesgo de que se convierta en un Estado agresivo y expansionista. Mientras que China, con este proceso todavía pendiente, no está libre de posibles conflictos internos que podrían frenar su expansión.

Un agente crucial para el distanciamiento o aproximación va a ser EEUU, potenciador de una relación triangular. Hasta ahora ambos países tienen mayores vínculos comerciales, demográficos y sociales con Washington que entre ellos. Las exportaciones de China hacia EEUU son nueve veces superiores a las dirigidas a la India. Las exportaciones de la India hacia EEUU representan cuatro veces las encaminadas hacia China. Nueva Delhi y Pekín podrán cooperar desde una oposición compartida hacia EEUU. Ahora bien, será una participación puntual y circunstancial, limitada a asuntos concretos como los derechos humanos o cuestiones de seguridad. Por ahora a la India le resulta más ventajoso inclinar la balanza hacia el lado de EEUU, tanto por los lazos bilaterales que mantienen en materia de comercio, ciencia y tecnología como por la oportunidad que ofrece para contrarrestar el creciente protagonismo de China. Si bien el buen funcionamiento de estas alianzas depende a su vez de otros intereses ubicados en Irán, Pakistán y Cachemira.

En materia de seguridad podrán surgir

tensiones. El respaldo de la India al plan de la administración Bush de alzar un escudo defensivo de misiles, abiertamente criticado por Pekín, es un ejemplo de posibles puntos de discordia. Mientras tanto, China sigue manteniendo una estrecha colaboración con Pakistán. Hace poco, los dos gobiernos acordaron fabricar conjuntamente un nuevo avión de combate, el JF-17. Así las cosas, las sospechas mutuas no van a desaparecer y los indios seguirán teniendo dudas sobre las intenciones “reales” de Pekín, especialmente teniendo en cuenta que para ellos el comportamiento de sus vecinos ha sido siempre un enigma de difícil predicción, como afirmó Nehru en un

India mantendrá una posición variable y multipolar que se adaptará a la coyuntura. Mantendrá sus opciones abiertas, incluyendo vínculos con Japón, Rusia, los países de la ASEAN, Irán y EEUU. Con China cooperará sin perder de vista sus aspiraciones a convertirse en una gran potencia. China verá en la India a una potencia regional, pero no global. No se puede descartar que la situación actual revierta hacia el primer escenario de tensiones, entre otras razones porque la dependencia bilateral todavía es débil.

Finalmente, es de esperar que las medidas adoptadas en los acuerdos firmados ayuden a establecer un clima de confianza recíproca que a largo plazo conduzca a la superación de las disputas territoriales. Por ahora, los dos países han optado por dejar de lado sus diferencias y por centrarse en los sectores más favorables a la convergencia de sus intereses. Mientras tanto, el principal reto reside en mantener el equilibrio de poder y evitar una escalada de rivalidades conforme las dos economías crecen.

En materia de seguridad podrán surgir tensiones. El respaldo de la India al plan de la administración Bush de alzar un escudo defensivo de misiles, abiertamente criticado por Pekín, es un ejemplo de posibles puntos de discordia. Mientras tanto, China sigue manteniendo una estrecha colaboración con Pakistán. Hace poco, los dos gobiernos acordaron fabricar conjuntamente un nuevo avión de combate

Eva Borreguero
Investigadora visitante,
Universidad de Georgetown,
Washington DC

Conclusiones

comentario que hoy sería tildado de orientalista: los chinos “son un misterio, nunca sabes lo que van a hacer”. De hecho, la traumática guerra de 1962 dejó una huella indeleble en la psique de los gobernantes indios y todavía no ha sido superada.

A medida que aumenten las capacidades de poder y económicas de ambos países, la interacción entre China e India favorecerá la competencia por las regiones colindantes (sudeste asiático, Asia central y Golfo pérsico) para asegurarse las rutas de suministro de recursos energéticos y la preponderancia en enclaves geográficos estratégicos. Al mismo tiempo, la naturaleza interdependiente y multilateral de esa competencia requerirá mantener cierto nivel de entendimiento y de buenas relaciones.

Tema

El 16 de marzo la Comisión Europea publicó un Libro Verde sobre cómo hacer frente al cambio demográfico. Este análisis contrasta las proyecciones demográficas y las conclusiones del Libro Verde acerca de España con las proyecciones demográficas elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística de España. El principal objetivo es analizar las diferencias entre las proyecciones de las dos instituciones, así como las implicaciones de estas diferencias. El resultado del análisis es también utilizado con el pretexto de abrir un debate acerca del nivel de la inmigración española en el futuro.

Resumen

El presente análisis aborda la evolución demográfica de España durante los próximos 45 años. El análisis demuestra que en gran medida desconocemos el futuro demográfico del país. Basta con comparar dos previsiones demográficas oficiales: una elaborada por EUROSTAT y la otra por el Instituto Nacional de Estadística español. La diferencia entre las estimaciones de las dos instituciones en cuanto al tamaño de la población de España en 2050 es nada menos que de 10 millones de personas. Si bien las previsiones demográficas son habitualmente imprecisas, una diferencia de 10 millones prácticamente imposibilita una planificación social de medio y largo plazo, y nos impide conocer cuáles son los retos demográficos a los que habría que hacer frente en los próximos años. Para tener una idea más precisa acerca de su futuro demográfico, España debe abordar sus necesidades inmigratorias de forma más explícita y decidir dónde desearía estar en cuestión de inmigración en un futuro no demasiado lejano. La inmigración a gran escala podría ser muy beneficiosa para el crecimiento económico y reduciría la presión demográfica que está empezando producirse en la sociedad española. Sin embargo, la inmigración a gran escala puede ser problemática. Por ejemplo, ¿cuánta inmigración está dispuesta a

La población española: ¿cuantos más, mejor? Formas de prever el futuro

El presente análisis aborda la evolución demográfica de España durante los próximos 45 años. El análisis demuestra que en gran medida desconocemos el futuro demográfico del país. Basta con comparar dos previsiones demográficas oficiales: una elaborada por EUROSTAT y la otra por el Instituto Nacional de

aceptar la opinión pública española? La inmigración deseada por parte de la opinión pública española puede o no coincidir con las necesidades económicas de recibir inmigración en el futuro. Si España tiene que rebajar el nivel de inmigración previsto por su agencia estadística nacional, su desarrollo demográfico puede resultar mucho más complicado de lo previsto.

Análisis

En un reciente Libro Verde de la Comisión Europea, titulado *Confronting Demographic Change*, la Comisión describe una situación desoladora del desarrollo demográfico en los países de la Unión Europea. En el siguiente análisis, contrastaré los datos utilizados por el Libro Verde con los datos nacionales proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) con el fin de entender el futuro demográfico que le espera a España.

El Libro Verde de la Comisión Europea concluye que pronto los Estados miembros de la UE no podrán confiar en el crecimiento de sus poblaciones para impulsar el crecimiento económico y que “nunca en la historia ha habido crecimiento económico sin crecimiento de la población” (pág. 5, COM (2005) 94).

El Libro Verde indica claramente que la falta de crecimiento de la población y, en su caso, la caída de la población, impulsa el

proceso de envejecimiento. A su vez, se ha señalado que el envejecimiento y los cambios generados por este fenómeno pueden provocar una desaceleración potencial de hasta el 50% del crecimiento del PNB medio anual. Cualquier país que sufra un estancamiento en el crecimiento de su población, o una reducción del tamaño de la misma, debería estar preparado para afrontar el reto de generar crecimiento económico en ausencia de crecimiento de la población, ajustando su economía y su sistema de bienestar social a una población que envejece muy rápidamente e ir acomodándose a los cambios sociodemográficos, cuyas consecuencias son, si no totalmente imprevisibles, al menos sí muy difíciles de comprender (véase el Libro Verde de la Comisión, en donde aparece una amplia muestra de implicaciones, así como el Informe Económico de la OCDE para España de 2004, en donde se señala la carga económica de algunos cambios demográficos en España).

Suecia. De acuerdo con los datos del Libro Verde, de los seis grandes Estados miembros, solamente el Reino Unido y Francia experimentarán un crecimiento entre 2005 y 2050 (8%-9%), aunque se espera que a partir del año 2040 comience a disminuir la población del Reino Unido y de Francia.

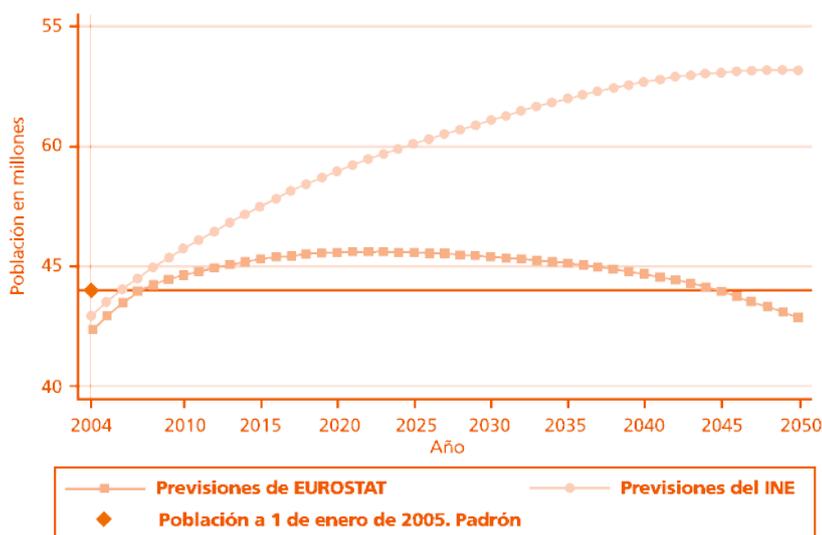
En cuanto a España, el Libro Verde concluye que la población española crecerá un 5,7% entre 2005 y 2030, pero descenderá un 0,8% entre 2005 y 2050. Esto supondría que *la población total de España debería llegar a un máximo de alrededor de 46 millones en 2030, para después comenzar a descender hasta 43 millones en 2050, que es algo menos de la población actual.*

Estas estimaciones del futuro demográfico de España se basan en las proyecciones de 2004 de EUROSTAT presentadas en NewCronos (la base de datos online de EUROSTAT). Por lo tanto, según los datos facilitados por EUROSTAT, la población de España se enfrenta a una evolución similar a la de la mayoría de los Estados europeos y, como consecuencia de ello, debería prepararse para hacer frente a una serie de retos económicos provocados por la situación demográfica.

Sin embargo, una comparación de las estimaciones incluidas en el Libro Verde de la Comisión y las últimas proyecciones realizadas por el INE añade una gran confusión a la futura evolución del tamaño de la población de España. *Las proyecciones del INE indican que la población de España debería alcanzar los 45,6 millones en 2010. En 2025 la población de España debería estar por encima de los 50 millones y en 2050 la población total debería ser de alrededor de 53 millones. Es decir, el INE prevé un crecimiento de la población de más de 20 puntos porcentuales entre 2005 y 2050* (véase la Figura 1).

En cierta medida, comparar las proyecciones de EUROSTAT con las del INE es como comparar la noche y el día. La diferencia en el crecimiento de la población entre las estimaciones del Libro Verde y las del INE es de alrededor de 20 puntos porcentuales, es decir, 10 millones de

Figura 1. Previsiones sobre la población de España 2004-2050



Con escasas excepciones, la mayoría de los Estados miembros sufrirán un descenso de la población entre 2005 y 2050. Entre los países que están evitando la disminución de su población se encuentran los Estados más pequeños, como Luxemburgo, Irlanda, Malta, Chipre y

personas. La magnitud de la diferencia ofrece muchas razones para ser prudentes a la hora de evaluar las implicaciones del futuro crecimiento de la población (o, más bien, de la falta de crecimiento) puestas de manifiesto en el Libro Verde de la Comisión.

Dadas las enormes diferencias entre las cifras aportadas por EUROSTAT y las del INE, también hay motivos para preguntarnos si existen diferencias similares en las previsiones de envejecimiento de la población española entre las dos instituciones.

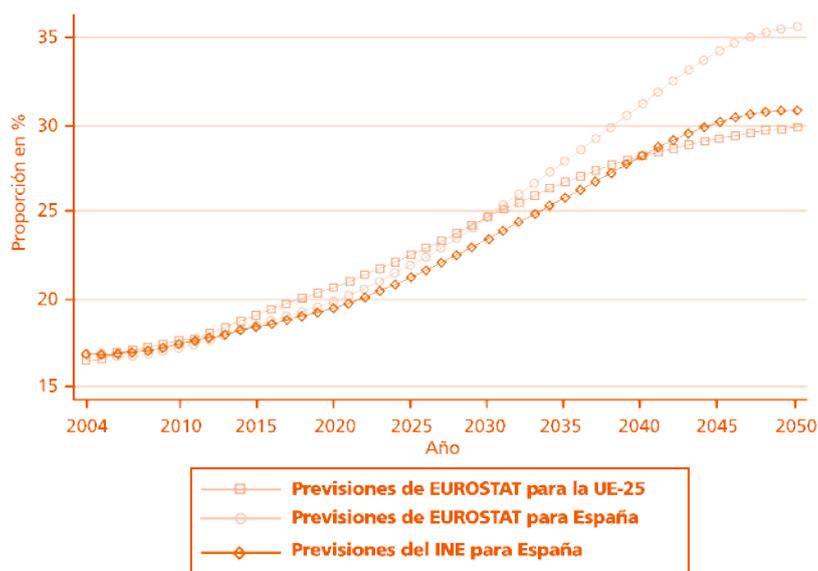
La forma más directa de evaluar el envejecimiento de la población es estimar el porcentaje de personas por encima de un determinado intervalo de edad en relación con la población total a lo largo del tiempo. En este caso, nos centraremos en el grupo de edad de 65 años o más y cómo cambia el porcentaje de este grupo en relación con la población total a lo largo del tiempo. Los resultados aparecen en la Figura 2.

Tal y como se muestra en la Figura 2, existen diferencias muy apreciables en la forma en que las dos instituciones estiman el nivel de envejecimiento en España. Las previsiones de EUROSTAT suponen que el porcentaje de personas mayores de 65 años debería aumentar alrededor de 20 puntos porcentuales partiendo desde su nivel actual del 15%, para pasar a situarse por encima del 35% en 2050. Esta previsión implica que el proceso de envejecimiento de España es significativamente peor que la media de la UE-25, que es de alrededor del 30% de la población total. En otras palabras, el escenario de EUROSTAT sitúa a España entre los países de la UE con peores perspectivas por lo que se refiere al envejecimiento. Si consultamos las previsiones del INE, descubrimos que el proceso de envejecimiento de España está prácticamente en sintonía con la media de la UE-25. Sería incluso posible pensar que en los próximos 35-40 años el proceso de envejecimiento de España será incluso más favorable que la media de la UE.

Sin embargo, tal y como se muestra en la Figura 2, nos guste o no, el envejecimiento es y seguirá siendo el reto más destacado al que ha de hacer frente el

Estado de bienestar español. Según las cifras basadas en las previsiones del INE, incluso en el caso de que la población de España aumentara en 10 millones de personas entre el momento actual y el año 2050, solamente cabría esperar que ello atemperara el proceso de envejecimiento, pero en ningún caso lo impediría.

Figura 2. Proporción de mayores de 65 años en la población total

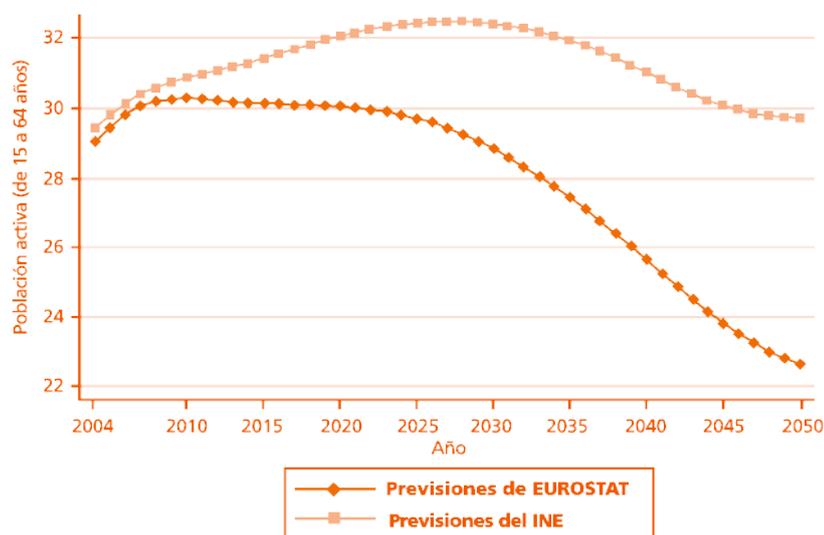


Aun así, hay una gran diferencia entre tener un porcentaje del 35% o del 30% de la población total de mayores de 65 años. Para apreciar la diferencia, podemos considerar la tasa de dependencia, es decir, el número de personas mayores de 65 años con respecto al número de personas en edad activa (entre 15 y 64 años). En la actualidad, la tasa es de aproximadamente 1:4, es decir, una persona mayor de 65 años por cada cuatro personas entre los 15 y los 64 años. Según las previsiones de EUROSTAT, esta tasa debería situarse en 2:3 en 2050, mientras que según el INE, la tasa debería ser tan solo de 1:2. En otras palabras, las previsiones del INE indican una reducción de la tasa de dependencia de los ancianos de alrededor del 75% en relación con la tasa de dependencia apuntada por las previsiones de EUROSTAT.

Por último, un tercer problema que aborda el Libro Verde es el descenso de la

población activa en Europa. En muchos aspectos el crecimiento de la población activa es sinónimo del “motor demográfico” para el crecimiento económico mencionado en el Libro Verde. Cuantas más personas puedan contribuir potencialmente en la actividad económica de un país, mayor será el potencial resultado económico del mismo. El tamaño de la población activa también resulta esencial a la hora de calcular la tasa de crecimiento de los ancianos con respecto a la población general, tal y como se muestra en la Figura 2.

Figura 3. Previsiones población activa en España 2004-2050



No es de extrañar que el Libro Verde de la Comisión describa una situación preocupante con respecto a la evolución del tamaño de la población activa en Europa. Con excepción de Suecia, Luxemburgo, Chipre, Malta e Irlanda, que deberían experimentar un crecimiento de su población activa más allá de 2035, todos los Estados miembros de la UE, incluida España, sufrirán un descenso constante, si es que no lo están sufriendo ya, del tamaño de su población activa desde 2010 aproximadamente.

Una vez más hay que decir que cuando se comparan las previsiones de las dos instituciones obtenemos unas conclusiones

casi opuestas (véase la Figura 3). Si las previsiones del INE resultan correctas, al contrario que la mayoría de los demás Estados miembros de la UE, España registraría un crecimiento constante y relativamente prolongado de su potencial fuerza laboral hasta 2030 aproximadamente. Después sufriría un descenso, que en cuanto a su magnitud es muy inferior a las predicciones de EUROSTAT. El INE prevé un descenso de 2,5 millones desde el nivel máximo que se alcanzaría en 2030, mientras que EUROSTAT prevé una disminución de cerca de 8 millones de personas desde el nivel máximo que se alcanzaría en 2010. Resulta evidente que las previsiones del INE convertirían a España en el sexto miembro del actual grupo de cinco países miembros de la UE con unas perspectivas favorables en cuanto al tamaño de su población activa.

Las cifras aportadas por el INE, mucho más optimistas que las de EUROSTAT, con respecto al futuro tamaño de la población de España sugieren que deberíamos reevaluar los riesgos potenciales apuntados en el Libro Verde de la Comisión acerca de la situación demográfica de España. Según las cifras del INE y dada su previsión de crecimiento de la población del 20%, España se encuentra en una situación sustancialmente mejor que la contemplada en el Libro Verde en lo que se refiere a la evolución demográfica.

Las estimaciones del INE sugieren que España es uno de los miembros de un reducido grupo de países privilegiados que experimentarán un (fuerte) crecimiento de su población más allá de 2050. De hecho, el escenario previsto por el INE sugiere que España registrará el crecimiento más rápido de su población de todos los Estados miembros de la UE tanto en términos absolutos como relativos. Por tanto, es probable que España se encuentre en una situación significativamente mejor a la hora de enfrentarse a los retos económicos derivados de los cambios demográficos que, por ejemplo, Alemania, Grecia, Portugal e Italia, cuya evolución demográfica se ha considerado tradicionalmente comparable con la de

España (véase pág. 22, COM (2005) 94).

Es decir, el *Libro Verde de la Comisión está equivocado sustancialmente en su evaluación de algunos de los futuros problemas demográficos de España* si en vez de basar nuestro análisis en los datos de EUROSTAT usamos los datos facilitados por el INE.

Sin embargo, antes de hacer una afirmación tan contundente, deberíamos analizar por qué existen tantas diferencias entre las previsiones de EUROSTAT y las del INE y determinar cuáles son las previsiones más creíbles.

No es de extrañar que la principal explicación de las diferencias señaladas sea la forma en que ambas instituciones estiman el tamaño de la futura inmigración cuando se trata de prever la evolución futura de la población en España y, en menor medida, la evaluación de la fecundidad media en los próximos años:

- EUROSTAT sostiene que la inmigración en España debería situarse alrededor de las 100.000 personas por año entre 2005 y 2050 y que la fecundidad media sería de alrededor de 1,4 niños.
- El INE sostiene que la futura inmigración en España debería situarse alrededor a un cuarto de millón de personas al año entre el momento actual y 2050 y que la fecundidad media debería ser de alrededor de 1,52 niños por madre.

En números reales, esto significa que el INE prevé que entre hoy y el año 2050 España recibirá alrededor de 14 millones de nuevos inmigrantes en vez de 6 millones como es previsto por EUROSTAT (migración neta). Asimismo, la diferencia en la magnitud de la inmigración al mismo tiempo justifica y explica la diferencia en las estimaciones de las dos instituciones de las futuras tasas de fecundidad. Puesto que los inmigrantes que llegan a España de fuera de la UE normalmente tienen una tasa de fecundidad superior a la de las mujeres españolas, se desprende que la tasa de fecundidad española debería aproximarse a la tasa de fecundidad de los inmigrantes conforme aumenta la proporción de inmigrantes en la población española. Por tanto, la inmigración es un factor clave para

comprender la diferencia entre el escenario de los 42 millones planteados por EUROSTAT para 2050 y el de los 53 millones planteado por el INE para el mismo año.

Sin embargo, la identificación de las razones por las que existen estas diferencias no es suficiente para poder descartar las conclusiones de la Comisión por lo que se refiere a los retos demográficos de España. También debemos evaluar la probabilidad del escenario inmigratorio contemplado por las dos instituciones.

Basándonos en el flujo de entrada de

La diferencia entre las estimaciones del Libro Verde y las del INE en cuanto al tamaño de la población de España en 2050 es de alrededor de 20 puntos porcentuales, es decir, 10 millones de personas. Si bien las previsiones demográficas son habitualmente imprecisas, una diferencia de 10 millones prácticamente imposibilita una planificación social de medio y largo plazo

nuevos inmigrantes durante los últimos años, el número barajado por el INE no es disparatado. Por el contrario, incluso se podría alegar que es demasiado bajo. En 2002, los nuevos inmigrantes que llegaron a España fueron cerca de 700.000. En 2003 la cifra descendió a 370.000. Los datos del padrón municipal para 2004, que saltaron a los titulares de la mayoría de los periódicos españoles el 28 de abril, fijan el número de nuevos inmigrantes para 2004 en 650.000, mientras que los datos para los tres primeros meses de 2005 (200.000 nuevos inmigrantes) indican que la inmigración en este año debería aproximarse o incluso superar las cifras de 2004.

No obstante, si bien la inmigración en los últimos años ha sido impresionante, tanto en términos absolutos como relativos (España recibe más inmigrantes que cualquier otro país de la UE y más de una cuarta parte de la inmigración total de la UE), no resulta tan claro si es posible o sostenible a medio y largo plazo una llegada a España de un cuarto de millón de nuevos inmigrantes al año.

En contraste con muchos otros países

Europeos, el fenómeno de la inmigración es algo relativamente nuevo para España y aún quedan por materializarse todas las implicaciones sociales de una inmigración a gran o muy gran escala. Basándonos en la experiencia de otros países europeos, conforme aumenta la proporción de inmigrantes, existe un riesgo creciente de que la opinión pública española vaya recibiendo con cada vez menos entusiasmo a los nuevos inmigrantes en el futuro. Las encuestas sobre la opinión pública han puesto de manifiesto un cambio en esta dirección. Si continúa así, podríamos esperar que tarde o temprano los políticos españoles adecuen su punto de vista al del electorado, con la consecuencia de que se empezaría a aplicar una política de inmigración más restrictiva que en la actualidad. Los Países Bajos son un ejemplo de cambio radical en la política de inmigración como respuesta a los cambios producidos en la opinión pública. Francia, Dinamarca, Austria e Italia han experimentado tendencias similares.

La pregunta que se plantea es la

Las estimaciones del INE sugieren que España es uno de los miembros de un reducido grupo de países privilegiados que experimentarán un (fuerte) crecimiento de su población más allá de 2050. De hecho, el escenario previsto por el INE sugiere que España registrará el crecimiento más rápido de su población de todos los Estados miembros de la UE tanto en términos absolutos como relativos

siguiente: ¿cuánta inmigración anual está dispuesto a aceptar el electorado español? Con 250.000 inmigrantes al año, en 2050 la población inmigrante supondría alrededor del 28% de la población total, en comparación con el 8,4% en la actualidad (véase el Informe Económico de la OCDE para España de 2004). Si el flujo de entrada es similar al de los últimos cinco años, es decir, 400.000-600.000 al año, la proporción sería mucho mayor en el futuro. Con independencia de cuál sea el escenario correcto, según los estándares europeos, una proporción de inmigrantes del 28% de la población total implicaría que España

podría convertirse fácilmente en el país europeo con mayor población extranjera en 2050. Si bien esta posibilidad no se puede descartar, las experiencias de otros países europeos sugieren que llegar a ese punto tiene sus costes políticos.

Otro obstáculo es la forma en que el país aborda el tema de la inmigración y cómo planea hacerlo en el futuro. En la actualidad, ni el objetivo del porcentaje de inmigración previsto por el INE ni el previsto por EUROSTAT se reflejan en el marco legislativo que regula la inmigración en España. Es decir, España carece de un acuerdo político en cuanto al tamaño que se vislumbra como objetivo de su inmigración actual y futura. Asimismo, no existen mecanismos claros que puedan aplicarse para generar una inmigración que tenga el tamaño previsto por ninguna de las dos instituciones.

La inmigración en España ha sido casi exclusivamente el resultado de la inmigración irregular, de forma que una aplastante mayoría de nuevos inmigrantes llegados a España han sido reconocidos como legales una vez que han estado en el país de forma irregular durante un período de tiempo relativamente largo (de tres a cinco años) a través del procedimiento de arraigo (véase el Informe Elcano sobre Inmigración para una información más detallada al respecto).

El nuevo reglamento aprobado por el actual gobierno ha reducido el período de tiempo necesario para poder solicitar los permisos de trabajo y residencia a través del procedimiento de arraigo a un año. Aun así, reducir el período de tiempo para solicitar el arraigo no es precisamente lo mismo que aplicar un mecanismo para la inmigración regular y fijar un objetivo de número de inmigrantes.

La ley, en vigor desde 2000, y el nuevo reglamento de 2005 guardan en gran parte silencio en cuanto a la forma de entrar legalmente como inmigrante en España y cuántos inmigrantes aceptará España al año. El único mecanismo de inmigración regular que contempla la ley en la actualidad nunca ha conseguido generar una inmigración al nivel sugerido por el INE (en los últimos años, la inmigración legal, que consiste

esencialmente en un sistema de contratación de mano de obra en el país de origen, ha constituido alrededor del 1% al 2% de la nueva inmigración “irregular” cada año, o alrededor de 10.000 a 30.000 personas, dependiendo de la definición que se dé al término).

Esto significa que el enfoque que se ha dado en los últimos años en España a la inmigración ha sido pasivo en lugar de activo, lo cual prácticamente hace imposible controlar cuántos y qué inmigrantes entran en España en un año determinado. Un enfoque pasivo significa que la gestión del tamaño del contingente es algo fortuito.

Por ejemplo, el reciente auge de la inmigración de origen latinoamericano se puede asociar a factores económicos en los países de origen, así como a las oportunidades del momento (es decir, cambios en la regulación de los visados en la UE, etc.). Un cambio en las condiciones económicas en ciertos países en América Latina podría influir en el deseo de emigrar y no es improbable que muchos de los que ya han inmigrado a España pudieran considerar la idea de volver a sus países de origen. Asimismo, si empeora la situación económica en España, se puede prever que los potenciales inmigrantes prefieran un destino distinto a España.

La acción política con respecto a las leyes nacionales también podría modificar el tamaño de la inmigración futura. Por ejemplo, por medio del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el gobierno se ha dispuesto a combatir la inmigración ilegal utilizando controles nacionales más estrictos de los procedimientos ilegales de contratación. En el caso de que estas medidas fueran eficientes en un 100%, podría producirse un descenso significativo de la inmigración, ya que desincentivase la entrada de inmigrantes irregulares al mercado laboral ilegal y, por ello, se reduciría de forma significativa el incentivo para inmigrar irregularmente en el país. Por lo tanto, si las medidas no van acompañadas de una introducción simultánea de medidas para la inmigración regular de una magnitud comparable a la previsión de inmigración del INE, el

tamaño de la futura población de España distaría mucho de los 53 millones estimados por el INE.

En definitiva, la inmigración, tal y como se ha abordado hasta ahora en España, implica que es un fenómeno muy volátil y existen muchos factores que tienen que coincidir para que se pueda registrar el nivel sostenido de inmigración en línea con las previsiones del INE, o incluso en los niveles previstos por EUROSTAT.

En ausencia de directrices claras acerca

Un incremento en la población en la medida prevista por el INE durante un período de tiempo en que la población está descendiendo en muchos otros países europeos significaría que España se aproximaría a los países más grandes en términos de tamaño de la población durante las próximas décadas. Obviamente esto introduciría algunos cambios con respecto a la distribución del poder en el seno de la UE, ya que éste en gran medida depende del tamaño de la población

de los objetivos marcados en cuanto a los futuros inmigrantes, cualquier estimación con respecto a la inmigración futura se reduce a simples especulaciones. El hecho de que tanto el INE como EUROSTAT hagan previsiones acerca de la inmigración sin un fundamento político real y que la inmigración por sí sola explique la mayor parte del futuro crecimiento de la población implica que en realidad sabemos muy poco del futuro tamaño de la población de España.

Por lo tanto, lo único que sabemos con certeza es que el tamaño de la población nativa de España empezará a descender a partir del año 2010 aproximadamente, de forma que se producirá una reestructuración sustancial de la pirámide de población, y que solamente puede lograrse una desviación de esta tendencia por medio de la inmigración (véanse las Figuras 4 y 5).

Figura 4. Previsiones sobre la población de España 2004-2050

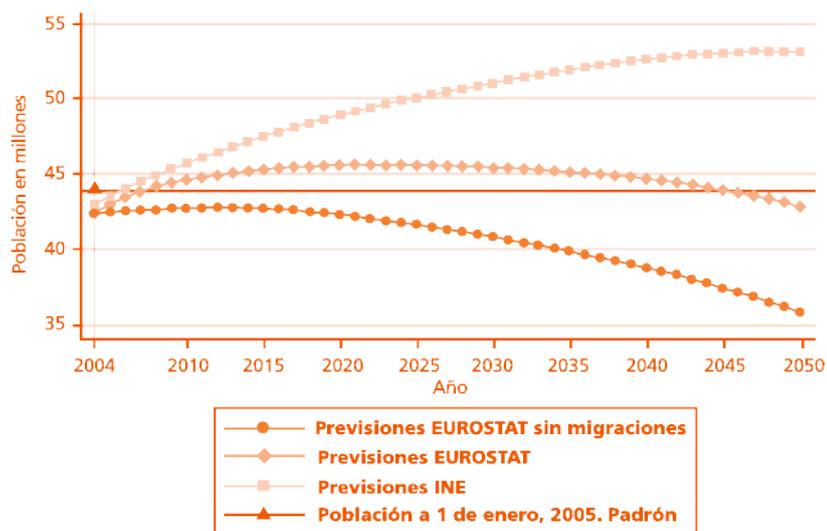
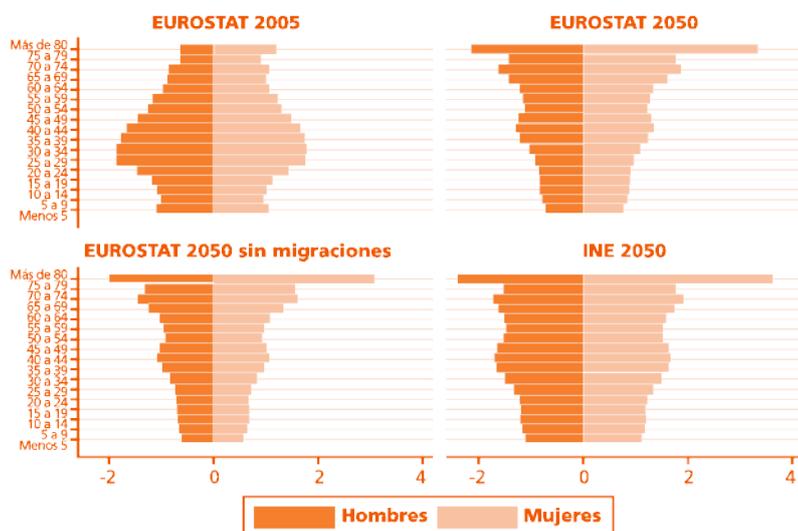


Figura 5. Pirámides de población para España 2005 y



conocimientos especializados sobre los procesos sociales y económicos. El objeto del presente estudio es simplemente señalar que quizá haya llegado el momento de iniciar un debate serio acerca de dónde quiere situarse España en términos de inmigración en 2050.

Hemos explicado de forma detallada que al abordar la inmigración, España está considerando al mismo tiempo su futuro demográfico. Es decir, al abordar la inmigración de forma óptima, España podría contrarrestar algunos de los problemas asociados a las desfavorables perspectivas demográficas a las que se habrá de enfrentar si se materializa el escenario de “ausencia de inmigración” que se muestra en la Figura 4. Esto significa que España ha de responder a una pregunta trascendental: ¿cuántos inmigrantes debería tener España entre el momento actual y el año 2050? Por otro lado, al responder a esta pregunta, el país aborda simultáneamente la cuestión de qué magnitud tendrán los problemas de España relacionados con la demografía en 2050.

No sólo es probable que la decisión acerca de la inmigración futura permita aliviar los problemas relacionados con la demografía sino que, además, el futuro tamaño de la población probablemente influirá en las perspectivas geoestratégicas y económicas del país.

Un incremento en la población en la medida prevista por el INE durante un período de tiempo en que la población está descendiendo en muchos otros países europeos significaría que España se aproximaría a los países más grandes en términos de tamaño de la población durante las próximas décadas. Obviamente esto introduciría algunos cambios con respecto a la distribución del poder en el seno de la UE, ya que éste en gran medida depende del tamaño de la población.

Lo mismo puede decirse del poder económico. Si España es capaz de absorber anualmente la inmigración sugerida por el INE sin un descenso de su actual PIB per cápita, no solamente reforzaría su posición como una de las diez mayores economías del mundo, sino que además mejoraría su clasificación actual. Aunque los mercados

Conclusiones

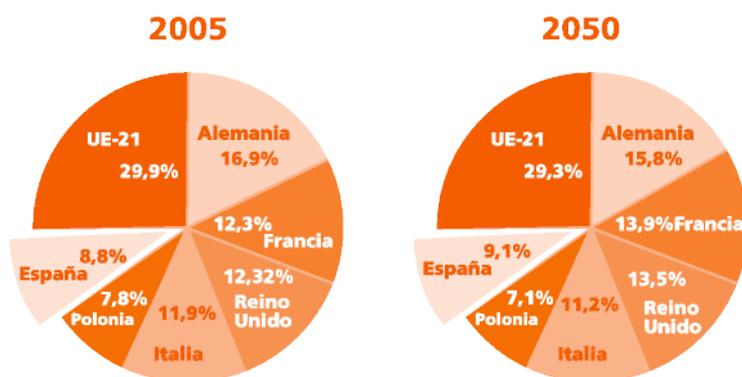
No es este el lugar indicado para identificar el nivel “idóneo” de la futura inmigración en España ni el autor está en condiciones de hacerlo por sí mismo. Hacer una estimación del nivel de inmigración futura es demasiado complicado y depende de una amplia variedad de factores que requieren

emergentes de Extremo Oriente y América Latina podrían suponer un obstáculo para que España siga formando parte de este club exclusivo de las mayores economías del mundo, sus perspectivas económicas se verían mejoradas enormemente por un incremento de la población de la magnitud prevista por el INE, en particular si consideramos las preocupantes perspectivas para Italia y Alemania por lo que se refiere a la población.

Si por el contrario, basamos nuestro análisis en las previsiones del Libro Verde, podemos concluir que es probable que España sufra un estancamiento en el crecimiento de su población y que en 2050 tendrá aproximadamente la misma población que en la actualidad. Lo más probable es que dicho escenario suponga que España baje en la clasificación de los países atendiendo a su economía. Tampoco podemos descartar que la influencia de España en el seno de la UE se debilite en relación con Francia y el Reino Unido, que según las mismas previsiones crecerían entre un 7% y un 8% en el mismo período.

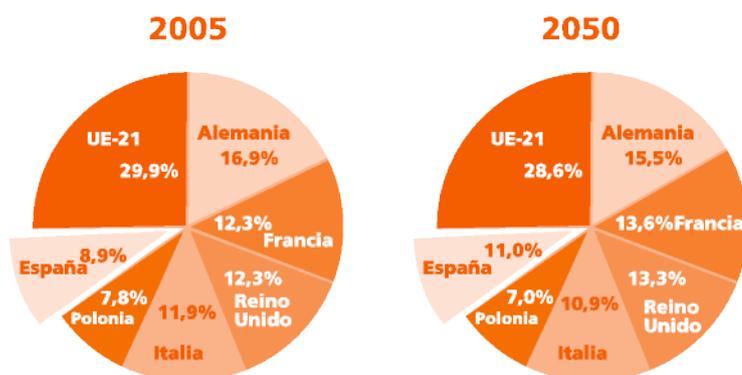
En las Figuras 6 y 7 se muestran las diferencias en la proporción relativa de España respecto a la población de Europa (UE-25) en los dos escenarios propuestos. Si aceptamos el nivel de inmigración sugerido por las previsiones del INE, España pasaría de una proporción relativa del 9% al 12% de la población de la UE-25. Asimismo, España superaría a Italia en cuanto al tamaño de la población, convirtiéndose en el cuarto país más grande de la UE-25 para 2050. Además, la diferencia del tamaño relativo de España frente a Alemania, Francia y el Reino Unido sería significativamente menor que si aceptamos las previsiones en cuanto a inmigración de EUROSTAT. Obviamente, los cambios en las relaciones de tamaño derivados de las previsiones del INE tienen consecuencias políticas de gran alcance, ya que el exclusivo club de los países grandes de la UE no podría seguir considerando a España como un país de tamaño inferior. Por ejemplo, ya no sería posible igualar el tamaño de la población de España y de Polonia. Un escenario más probable es que España aspirara a un trato

Figura 6a. Tamaño relativo de la población 2005 y



Previsiones de EUROSTAT

Figura 6b. Tamaño relativo de la población 2005 y



UE - 26 Previsiones de EUROSTAT, España previsiones del INE

de igualdad en cuanto al poder en relación con Francia y el Reino Unido y solicitara un trato igual o incluso mejor que el otorgado a Italia, si el escenario previsto resultara ser más o menos acertado.

Se plantea entonces la siguiente pregunta: ¿cómo deberían enfocar las autoridades de España el tema de la inmigración en el futuro? Si partimos de la situación de hoy, es evidente que las políticas actuales no son diseñadas para

asegurar un flujo de entrada constante de inmigrantes, con independencia de si el objetivo es conseguir una tasa de inmigración más moderada, tal y como se asume en el Libro Verde de la Comisión, o si el objetivo es proporcionar una tasa sustancial de inmigrantes, como asume el INE.

El nivel óptimo de inmigración no es un juego de números con el que intentamos maximizar los beneficios económicos generados por el fenómeno, ni es una herramienta para suavizar los cambios demográficos sin precedentes sin generar problema alguno. Es más probable que esté asociado a lo que la opinión pública y el electorado perciban como un número de inmigrantes aceptable como objetivo

Si el objetivo es garantizar un número de inmigrantes de la magnitud prevista por el INE, sería sensato revisar la actual política de inmigración de forma que pudiera generar efectivamente una inmigración regular de alrededor de 250.000 personas al año y lo que es más importante, la política de inmigración debería considerar que si bien la demanda de inmigrar a España apenas parece plantear problemas, esto podría cambiar drásticamente en el futuro. La futura política de inmigración en España tiene que ser “proactiva”, en el sentido de que España pueda atraer inmigrantes también en momentos de escasa demanda de emigrar al país. Esto tiene especial importancia si el objetivo es conseguir inmigrantes con un variado perfil de capacitación, lo cual es una condición necesaria para que España disfrute de todos los beneficios de contar con una elevada población inmigrante y contrarrestar con éxito los efectos más negativos de la transición demográfica. Esto implica formular explícitamente un objetivo anual de porcentaje de inmigrantes “regulares” desde las instancias políticas y crear los mecanismos necesarios que puedan generar el nivel de inmigración deseado.

Pero incluso aunque se consiga establecer dicho objetivo y crear los mecanismos para alcanzarlo, todavía no está

claro si las autoridades políticas españolas desean fijar un objetivo de porcentaje de inmigrantes que coincida con el tamaño previsto por el INE o incluso el número inferior previsto por EUROSTAT. La cuestión es más complicada que todo esto.

Resulta fácil afirmar que el nivel de inmigrantes previsto por el INE sería una excelente herramienta para reducir muchos de los problemas demográficos a los que se enfrentaría España en ausencia de inmigración. Asimismo, el nivel de inmigrantes cercano al previsto por el INE posiblemente situaría a España en los primeros puestos del crecimiento económico durante las próximas tres o cuatro décadas. Pero no se debería confundir la inmigración con el crecimiento natural de la población. La inmigración es y será siempre una fuente de conflicto social que tarde o temprano tiene unos costes políticos.

El nivel óptimo de inmigración no es un juego de números con el que intentamos maximizar los beneficios económicos generados por el fenómeno, ni es una herramienta para suavizar los cambios demográficos sin precedentes sin generar problema alguno. El nivel óptimo de inmigración es más probable que esté asociado a lo que la opinión pública y el electorado perciban como un número de inmigrantes aceptable como objetivo. Este objetivo puede coincidir, aunque no necesariamente, con la necesidad económica de inmigración y la necesidad de reducir los problemas demográficos.

Hay motivos para ser prudentes acerca del futuro tamaño de la inmigración. Por ejemplo, la magnitud de la inmigración utilizada por el INE implica pasar de una proporción de inmigrantes de alrededor del 8% al 28% del total de la población en un período de tiempo relativamente corto de 45 años. Esto, sin duda, supone un reto. Exige la capacidad logística para absorber a la población inmigrante, así como la capacidad de aceptación por parte de la población española. Para conseguirlo, la sociedad española tiene que aceptar que tiene que generar mucha más información y conocimientos acerca del desarrollo del fenómeno de la inmigración. Si no se

consiguiera integrar a la comunidad de inmigrantes, tarde o temprano la inmigración dejaría de producir beneficios para las autoridades y la propia sociedad española, se reduciría la inmigración y el país quedaría expuesto a las consecuencias de los cambios demográficos que en parte está contrarrestando la inmigración.

Teniendo en cuenta las cifras, con excepción de Luxemburgo y Suiza, en la actualidad ningún país europeo se acerca a una proporción de inmigrantes superior al 25% de la población total. *Otros países de la OCDE con una fuerte inmigración en el pasado tienen una proporción de inmigrantes de alrededor del 10% al 12% de su población total* (Tendencias de la Migración Internacional de la OCDE, 2004). Muchos de los países con una proporción de inmigrantes de alrededor del 10% al 12% (Países Bajos, Austria y Francia) han sufrido en mayor o menor medida un conflicto social como consecuencia de lo que la opinión pública considera una inmigración excesiva en el pasado. La pregunta que se plantea es: ¿es España diferente y puede absorber la inmigración más fácilmente que otros países europeos? Si la respuesta es “no”, el resultado sería posiblemente una inmigración neta inferior a la prevista por el INE y, en consecuencia, un menor crecimiento de la población y un desarrollo demográfico bastante problemático.

Cuál de los dos escenarios será más probable dependerá de cómo enfoquen y resuelvan este gobierno y los que vengan después las necesidades de inmigración de España. Sin embargo, ni EUROSTAT ni el INE han suministrado previsiones creíbles para el futuro.

Mientras tanto, y a la espera de un acuerdo político acerca del tamaño futuro de la inmigración, la realidad ha superado tanto a EUROSTAT como al INE: sus predicciones para 2004 se quedaron cortas en un millón y medio y un millón, respectivamente. Considerando que 2004 es el año de inicio de las previsiones de EUROSTAT y solamente el tercer año de las previsiones para 65 años del INE, no deberíamos precipitarnos a la hora de sacar conclusiones con respecto al tamaño

probable de la población de España hasta que sepamos dónde le gustaría estar a España en lo que se refiere a la inmigración en 2050, y como lograr este objetivo. 

Rickard Sandell
Investigador Principal, Área de
Demografía, Población y
Migraciones Internacionales,
Real
Instituto Elcano

Documentos de trabajo y libros publicados

Documentos de trabajo publicados en el mes de junio

Miedo o engaño: el encuadramiento de los atentados terroristas del 11-M en Madrid y la rendición de cuentas electoral

José A. Olmeda

(20/6/2005)

En el penúltimo día de la campaña electoral de las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, se perpetraron tres ataques terroristas en Madrid. Tres días antes de las elecciones, el PP del presidente Aznar estaba 5 puntos porcentuales por delante en las encuestas. La victoria del PSOE no estaba prevista en las encuestas: ¿qué influencia tuvieron los medios tradicionales, en especial la prensa y la radio? En suma, ¿cómo emplearon los actores sus estrategias de encuadramiento (framing) para (re-)asignar la culpa por los politizados atentados terroristas?

¿Adiós a los fondos? Claves para entender la posición de España a la hora de negociar el presupuesto de la UE para 2007-2013

José I. Torreblanca

(13/6/2005)

Tras la grave crisis abierta a consecuencia de la holgada victoria del “No” en los referendos celebrados en Francia y Holanda, los líderes europeos enfrentan una presión mayor si cabe para cerrar un acuerdo en torno a las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013. A estas alturas de la negociación, las posiciones de los Estados son sobradamente conocidas y existe poco margen de maniobra

Las aguas del archipiélago canario en el derecho internacional del mar actualmente vigente

José Manuel Lacleta

(13/6/2005)

El presente documento de trabajo no es un estudio esencialmente jurídico, pero sí de una consideración de las realidades jurídico-políticas que pueden desempeñar un papel importante en una nueva ordenación del régimen jurídico del espacio marítimo entre y en torno a las islas del archipiélago canario

La imagen de España en Asia-Pacífico

Florentino Rodao

(9/6/2005)

La imagen de España en Japón es un importante indicativo de las correspondientes imágenes de otros países de la región. Este trabajo indaga la validez de los datos en otros países de la región comparando los rasgos principales que han definido esa imagen, tanto en el plano de los contactos humanos, económicos o culturales como los diferentes filtros y asociaciones suscitados por esa imagen de España. Acaba realizando una comparación con Filipinas como ejemplo de país con un predominio importante de población rural frente a la mayoría urbanizada japonesa

Globalización para reducir la pobreza. ¿El modelo chino?

Iliana Olivé

(9/6/2005)

En este documento se resumen las principales características del actual proceso de internacionalización financiera y comercial y la evolución más reciente de la pobreza a escala mundial. Asimismo, se evalúa y cuestiona la posible relación entre estas dos tendencias para el caso concreto de China, la economía más pujante de Asia oriental

Lituania en el panorama estratégico europeo

Rafael José R. de Espona

(9/6/2005)

Colapsado el sistema político comunista soviético en 1989, Lituania fue la primera república de la antigua URSS en declarar su independencia. El proceso de recuperación de independencia no estuvo exento de obstáculos y circunstancias dramáticas, y los primeros pasos de la nación nuevamente independiente hubieron de afrontar dificultades diversas. Una vez transcurridos 15 años desde este hito histórico, y contando con presencia propia en el plano internacional, pueden constatarse importantes logros así como problemas que han sido resueltos en una doble dimensión

La posición y estrategia alemana en las negociaciones sobre el nuevo marco financiero de la Unión Europea

Mario Kölling

(30/5/2005)

La propuesta de la Comisión Europea sobre la futura planificación presupuestaria para 2007-2013 podrá suponer importantes cambios en las posiciones presupuestarias de los Estados miembros frente a la UE. En este artículo se ofrece una reflexión e interpretación sobre la posición y estrategia del gobierno alemán en las negociaciones sobre las perspectivas financieras 2007-2013

¿Qué aspectos de la Constitución europea podrían salvarse si fracasa la ratificación? Los problemas del “Plan B”

Sebastian Kurpas

(27/5/2005)

Durante las últimas semanas se ha hablado mucho de un “plan B”, que algunos gobiernos (e incluso altos funcionarios de la UE) afirman tener preparado por si fracasa la ratificación del Tratado Constitucional. Sin embargo, aunque es probable que las hipótesis alternativas se estén tratando entre bastidores, lo cierto es que resulta exagerado afirmar que alguien tenga listo “el” plan B y que para aplicarlo solo sea necesario sacarlo de un cajón secreto

Informe Elcano “La política española hacia América Latina: Primar lo bilateral para ganar en lo global”

*Coordinador: Carlos Malamud
(Mayo de 2005)*

Cuando se habla de la política global hacia América Latina se alude a la política de conjunto que España desarrolla en la región. Es un elemento sumamente positivo de nuestra política exterior, interesada en el subcontinente latinoamericano como un todo y no sólo en una parte de él o en un grupo determinado de países. Esta preocupación por lo global ha sido bien recibida por los gobiernos y la opinión pública latinoamericanos y ha servido para reforzar la presencia española. Se trata, por tanto, de un valor que no se debe perder. Sin embargo, este sesgo por lo global puede afectar negativamente las relaciones bilaterales. No es que éstas no hayan existido, ni que no se desarrollaran satisfactoriamente, pero en el afán por abarcar el todo se había dejado de trabajarlas sistemáticamente, al considerarse más conveniente unas buenas relaciones con todas las naciones iberoamericanas que un vínculo estable con los países más importantes. Por eso, según afirma el coordinador del Informe, Carlos Malamud, aquí se profundiza en la tensión entre lo global y lo bilateral y se analizan las opciones más convenientes para la política española hacia América Latina.

Informe Elcano “Construir Europa desde España: los nuevos desafíos de la política europea”

*Coordinadores: Charles T. Powell, José I. Torreblanca y Alicia Sorroza
(Marzo 2005)*

Este segundo Informe Elcano examina en primer lugar la trayectoria seguida por España dentro de la Unión en los casi veinte años transcurridos desde su adhesión en 1986 a la (entonces) Comunidad Europea. A continuación, analiza los principales desafíos a los que se enfrenta la política europea de España en el ámbito político, institucional, financiero, de política exterior y de defensa, así como en lo referido al espacio de libertad, seguridad y justicia. Para concluir, el Informe detalla una serie de recomendaciones específicas cuyo fin es mejorar la capacidad de adaptación de España al nuevo contexto europeo marcado por el binomio “Ampliación + Constitución” de forma que la consecución de objetivos marcadamente nacionales sea compatible con el reforzamiento de la Unión Europea en

su conjunto.

Informe Elcano: “Inmigración: Prioridades para una nueva política española”

*Coordinadores: Joaquín Arango y Rickard Sandell
(Enero 2005)*

El Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y el Real Instituto Elcano han realizado conjuntamente el primer Informe Elcano: “Inmigración: Prioridades para una nueva política española”, coordinado por Joaquín Arango, Director del Centro de Estudios sobre Migraciones y Ciudadanía del Instituto Universitario Ortega y Gasset y Rickard Sandell, Investigador Principal del Real Instituto Elcano en Demografía, Población y Migraciones Internacionales.

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

El presente volumen recoge el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, adoptado de común acuerdo el 18 de junio de 2004 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los veinticinco Estados miembros de la Unión Europea. El texto va precedido por los comentarios de Francisco Aldecoa Luzárraga, Catedrático de Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet, Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano.

La Imagen de España en Japón

*Autor: Javier Noya
(Junio 2004)*

La región Asia-Pacífico despierta cada vez más interés en España y, por ende, se hace necesario el estudio de la promoción de la imagen de España en Japón. Este libro es el resultado de una encuesta realizada durante el verano de 2003, a una muestra representativa de la población japonesa. Este trabajo de investigación, diseñado por el Real Instituto Elcano, se puso en marcha tras constatarse el interés del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), la Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales (SEEI), el Instituto Cervantes y el Real Instituto Elcano por saber más sobre cuál es la imagen que nuestro país tiene en Japón.



ARIs y materiales de interés

ARIs publicados en el mes de junio

El "Plan B" de la Constitución Europea: ¿mirar hacia otro lado?

José Ignacio Torreblanca
(23/6/2005)

El Mercosur y su futuro: una visión argentina

Félix Peña
(22/6/2005)

La resolución del Congreso de los Diputados sobre la lucha contra el terrorismo: un comentario desde la experiencia norirlandesa

Rogelio Alonso
(16/6/2005)

"Plan A" del "No": la refundación democrática y social de Europa

Jaime Pastor Verdú
(15/6/2005)

Quo vadis, Europa? Seis opciones para una crisis constitucional

Carlos Closa Montero
(13/6/2005)

¿Hacia donde se encamina la crisis nuclear con Corea del Norte?

Pablo Bustelo
(8/6/2005)

India y China, ¿socios o adversarios?

Eva Borreguero
(7/6/2005)

Cuatro semanas de mayo, cinco años por delante: el fracaso de la VII Conferencia de Revisión del TNP

Vicente Garrido Rebolledo
(7/6/2005)

Los cambios en la cúpula militar argelina en el contexto de las reformas del Estado

Carlos Echeverría Jesús
(1/6/2005)

La población española: ¿Cuántos más, mejor? Formas de prever el futuro

Rickard Sandell
(30/5/2005)

La búsqueda española de una inmigración regular

Rickard Sandell
(30/5/2005)

Materiales de interés

Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas

“El Consejo Europeo lamenta que por el momento no haya sido posible alcanzar un acuerdo general sobre las perspectivas financieras. Ha subrayado la necesidad de que exista claridad en torno a los recursos disponibles de la Unión para apoyar las políticas comunes durante el próximo periodo financiero, y se ha comprometido a seguir esforzándose por alcanzar este objetivo. Ha observado que el trabajo preparatorio realizado colectivamente ha permitido avanzar de forma significativa en esta cuestión. Ha convenido en que es necesario, en particular, seguir centrando e impulsando los debates en el marco de negociación ("negotiating box") elaborado a iniciativa de la Presidencia”

<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp>

Plan de Acción de la Unión Europea contra el terrorismo

El pleno del Parlamento Europeo ha adoptado un importante paquete de medidas para aumentar la

eficacia en la lucha contra el terrorismo. Este plan de acción será examinado en la próxima reunión del Consejo Europeo, que tendrá lugar en Bruselas los días 16 y 17 de junio

<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp>

The Millennium Development Goals Report 2005

El Secretario General de la ONU, Kofi Annan, presentó, el 9 de junio de 2005, un informe sobre los avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que muestra logros importantes en algunas regiones del mundo, pero también enfatiza graves problemas en otras. En septiembre próximo tendrá lugar en la sede de la ONU la Cumbre de jefes de Estado y de gobierno para discutir el informe de avances y determinar qué medidas adicionales deben tomarse para cumplir con los Objetivos del Milenio

<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp>

Actividades realizadas en el mes de junio

28 de junio de 2005

Presentación del Panorama Estratégico 2005

Sede del CESEDEN (Madrid)

Coordinado por el Instituto de Estudios Estratégicos, del Ministerio de Defensa, se presentó el "Panorama Estratégico 2005" en cuya redacción y presentación participó el Real Instituto Elcano. El acto fue presidido por el Secretario General de Política de Defensa, Almirante Francisco Torrente, y por el presidente del Real Instituto Elcano, Gustavo Suárez Pertierra.



24 de junio de 2005

Reunión con Máximo Cajal

Real Instituto Elcano

Se celebró una reunión de trabajo con Máximo Cajal, Asesor del Presidente de Gobierno para la Alianza de Civilizaciones. El embajador Cajal habló sobre la alianza de civilizaciones, proyecto promovido por el gobierno español



10 de junio de 2005

Almuerzo de trabajo con Andrés Hajdu

Real Instituto Elcano

Se celebró un almuerzo de trabajo con Andrés Hajdu, Secretario de Estado de Política Exterior de Hungría, quien habló sobre "New Orientations of the Hungarian Foreign Policy. Priorities after Euro-Atlantic Integration"



Próximas actividades

11-15 de julio, El Escorial

Curso de verano en El Escorial

El Real Instituto Elcano organiza un curso dedicado a “Hacia un nuevo orden internacional” en el que intervendrán investigadores del Instituto y varios invitados externos como Frederik Halliday (London School of Economics), Xavier Batalla (La Vanguardia), Hermann Tertsch (El País), Alyson Bailes (SIPRI), Juan Pablo de Laiglesia (AECE), Richard Youngs (FRIDE) y Alejandro Lorca (Universidad Autónoma).

26 de julio, Aichi-Tokio (Japón)

Proyecto Marca-España en Aichi

Se presentará un Manual elaborado para la ocasión y se organizará una jornada en la Embajada de España en Tokio sobre Marca-España en el marco de la Exposición Internacional de Aichi, Japón.

28 de septiembre, Círculo de Bellas Artes (Madrid)

Presentación del Informe Barcelona + 10

Se presentará el Informe realizado conjuntamente por FRIDE y el Real Instituto Elcano.

6 de octubre, Círculo de Bellas Artes (Madrid)

Presentación del Informe “Los riesgos y oportunidades estratégicos de la economía española”

Se presentará el Informe Elcano “Los riesgos y oportunidades estratégicos de la economía española”.

Patronato

**Ministerio de Asuntos
Exteriores y Cooperación**

Ministerio de Defensa

**Ministerio de Economía y
Hacienda**

Ministerio de Cultura

BBVA

CEPSA

EADS CASA

Grupo Prisa

IBM

Indra

RENFE

Santander Central Hispano

SGAE

Telefónica

Zeltia

Consejo Asesor Empresarial

Aceralia

Altadis

El Corte Inglés

Iberia

Repsol YPF

Unión Fenosa

El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación del Real Instituto. El Instituto considera que su misión fundamental es servir de foro de discusión y análisis, estimulando el debate y recogiendo opiniones diversas sobre temas de la actualidad internacional, y muy particularmente sobre aquellos que afecten a las relaciones de España y su repercusión en los diferentes ámbitos de la sociedad española.