

Próximas actividades

21-22 de octubre 2004, Madrid

La seguridad jurídica y las inversiones extranjeras en América Latina. El caso mexicano

Real Instituto Elcano

Segundo de los seminarios que organizará el Real Instituto Elcano sobre la situación de las inversiones extranjeras en América Latina. Tras el dedicado al caso argentino, se convoca éste, dedicado a México y que será inaugurado por el Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos

Patronato

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

Ministerio de Defensa

Ministerio de Economía y Hacienda

Ministerio de Cultura

BBVA

CEPSA

EADS CASA

Grupo Prisa

Grupo Recoletos

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.

Un nuevo Gobierno, una nueva política exterior

Conferencia de Bernardino León, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica en el curso "El nuevo (des)orden internacional" celebrado en El Escorial entre el 5 y el 9 de julio y organizado por el Real Instituto Elcano. "Nuestro primer desafío es una amenaza en materia de seguridad, que utiliza los mismos métodos que otros fenómenos terroristas que hemos sufrido y hemos aprendido a combatir. En España sabemos bien que ante este tipo de retos la unidad de los partidos democráticos constituye la premisa de cualquier estrategia política".

La ratificación de la Constitución de la UE: un campo de minas

El acuerdo del Consejo Europeo sobre la Constitución cierra el proceso de elaboración de la misma pero no concluye, en absoluto, lo que se podría denominar como la "política constitucional" de la UE. La fase más difícil se abre ahora: la propia Constitución prevé que su entrada en vigor sólo será posible por un voto unánime de los 25 Estados miembros, además de Rumania y Bulgaria.

Carlos Closa

Cambios demográficos: ¿se complica el reclutamiento militar?

Europa está en pleno proceso de transición demográfica. El patrón histórico, en el que cada nueva generación era más numerosa que la anterior, se ha visto sustituido en los últimos veinte años por la tendencia inversa: cada nueva generación es numéricamente inferior a la anterior. Esto tendrá un efecto grave sobre la capacidad de las fuerzas armadas europeas de mantener su actual número de efectivos.

Rickard Sandell

Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente de la administración pública y de las 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 multidisciplinarios 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 agentes 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.



Economic Freedom of the World: 2004 Annual Report

Octava edición del Informe sobre libertad económica en el mundo elaborado anualmente por el Fraser Institute y que en esta edición trata en detalle el tema de la Inversión Extranjera Directa
www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp

Informe de la Comisión 11-M

Informe completo sobre los atentados del 11-S hecho público por la comisión encargada de la investigación el pasado 21 de julio. El documento, de casi 600 páginas, incluye una lista de 10 "oportunidades operativas" que el gobierno estadounidense desperdió para desarticular el complot que desembocó en los terribles atentados
www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp

Democracy and constituencies in the Arab World

Documento elaborado por Marina Ottaway, del Carnegie Endowment, sobre el proceso de democratización en el mundo árabe, cuyo principal obstáculo reside en el excesivo poder que acumulan los mandatarios de los distintos países y, por otro lado, la debilidad del entramado institucional
www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp

India/Pakistan Relations and Kashmir: Steps towards Peace

Informe del International Crisis Group que analiza el acuerdo entre el presidente pakistaní, Pervez Musharraf, y el nuevo primer ministro indio, Manmohan Singh, para continuar con las negociaciones sobre los contenciosos en los que están inmersos, incluida Cachemira
www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp

Actividades realizadas en el mes de julio

19-21 de julio, Aranjuez

Curso de Verano: "La imagen de España en el exterior"

El curso estuvo coordinado por Javier Noya y Enric Saperas y se celebró en el marco de los cursos de verano de la Universidad Rey Juan Carlos

5-9 de julio, El Escorial

Curso de Verano de El Escorial: "El nuevo (des)orden internacional"

En el presente curso, cuya inauguración corrió a cargo del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, Bernardino León, se presentaron, entre otras, las ponencias: "El mundo entre el orden y el desorden" (Emilio Lamo de Espinosa); "La política internacional en el 2004" (Ramón Pérez-Maura); "Bush y la revolución permanente" (Rafael L. Bardají) y "De Afganistán a Irak: algunas lecciones para el futuro" (Manuel Coma)

29 de junio, Círculo de Bellas Artes

Conferencia de Ahmed Rashid

El periodista y escritor paquistaní, autor de "Taliban: Islam, Oil and the new great game in Central Asia" y de "Jihad: The rise of militant islam in Central Asia", habló sobre la guerra contra el terrorismo y el futuro del extremismo islamista en Afganistán, Pakistán y Asia Central



ARIs y materiales de interés

ARIs publicados en el mes de julio

Arabia Saudí en 2004: ¿podrá sobrevivir a la amenaza terrorista?

Jean-François Seznec
(26/7/2004)

Del 11-M al 14-M: estrategia yihadista, elecciones generales y opinión pública

Javier Noya
(21/7/2004)

La constitución europea y la PESC

Francesc Serra i Massansalvador
(21/7/2004)

La gobernanza económica en la Constitución Europea

Román Escolano
(21/7/2004)

Las nuevas competencias legislativas y presupuestarias del Parlamento Europeo en la Constitución Europea

Manuel Delgado-Iribarren
(20/7/2004)

La evolución del diálogo entre India y Pakistán

Antía Mato Bouzas
(19/7/2004)

El Muro de Separación y el futuro de Palestina

Ignacio Álvarez-Ossorio
(19/7/2004)

El reparto del poder en la Constitución Europea

Jesús Mario Bilbao Arrese
(16/7/2004)

Irak soberano

Manuel Coma
(16/7/2004)

Crecimiento europeo: mito, realidad y necesidad (I, II y III parte)

Paul Isbell
(15/7/2004)

De la Convención a la Constitución: la seguridad y la defensa en la Unión Europea

Alicia Sorroza
(12/7/2004)

Headline Goal 2010: ¿se cumplirán las promesas?

Carlota García Encina
(12/7/2004)

La ratificación de la Constitución de la UE: un campo de minas

Carlos Closa Montero
(7/7/2004)

Un nuevo Gobierno, una nueva política exterior*Bernardino León*

Texto de la conferencia pronunciada por Bernardino León, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica en el curso "El nuevo (des)orden internacional" celebrado en El Escorial entre los días 5 y 9 de julio y organizado por el Real Instituto Elcano. "Nuestro primer desafío es -en palabras de León- una amenaza en materia de seguridad, que comparte los mismos métodos con otros fenómenos terroristas que hemos sufrido y que hemos aprendido a combatir. En España sabemos bien que ante este tipo de retos la unidad de los partidos democráticos constituye la premisa de cualquier estrategia política. La desunión, por el contrario, nos hace débiles y vulnerables. Por eso el PSOE ha ofrecido un pacto de Estado en materia, entre otras, de política exterior"

4

**La ratificación de la Constitución de la UE:
un campo de minas***Carlos Closa*

La Cumbre de Bruselas aprobó el pasado 18 de Junio el Proyecto de Constitución. El texto tendrá que ser ratificado, unánimemente, por todos los Estados miembros, a través de una variedad de procedimientos que permiten vislumbrar una posibilidad real de un fracaso del proceso. El autor, del Departamento de Derecho de la Universidad de Zaragoza, presenta sumariamente los mecanismos de ratificación utilizados e indica los posibles obstáculos que pueden surgir en su aplicación, así como los efectos sobre la legitimidad de la Unión

9

Cambios demográficos: ¿se complica el reclutamiento militar?*Rickard Sandell*

Una consecuencia directa de la transición demográfica es la creciente escasez de personas jóvenes en Europa, lo que hace que la competencia por ellas sea previsiblemente más dura en el futuro. Esto afectará a la mayoría de las instituciones europeas, pero tendrá un efecto particularmente grave sobre la capacidad de las fuerzas armadas europeas de mantener su actual número de efectivos. Este análisis compara las condiciones demográficas para el reclutamiento militar de 16 países europeos miembros de la OTAN entre los años 2004 y 2050

15

Documentos de trabajo y libros publicados**ARIs y Materiales de Interés****Actividades realizadas en julio****Próximas actividades**

21

Un nuevo Gobierno, una nueva política exterior

Bernardino León

Tema

Texto de la conferencia pronunciada por Bernardino León, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, en el curso "El nuevo (des)orden internacional" celebrado en El Escorial entre los días 5 y 9 de julio y organizado por el Real Instituto Elcano.

Resumen

Nuestro primer desafío es una amenaza en materia de seguridad, que utiliza los mismos métodos que otros fenómenos terroristas que hemos sufrido y hemos aprendido a combatir. En España sabemos bien que ante este tipo de retos la unidad de los partidos democráticos constituye la premisa de cualquier estrategia política. La desunión nos hace débiles y vulnerables. Por eso el PSOE ha ofrecido un pacto de Estado en materia, entre otras, de política exterior. Resulta imperativo trabajar para crear un área suficiente de consenso sobre la que edificar este pacto de Estado. Para ello debemos partir de una definición común de los intereses nacionales ya sean estos materiales o inmateriales

Análisis

Agradezco al Real Instituto Elcano su invitación para presentar ante ustedes las líneas fundamentales de la política exterior del Gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero. Felicito a los organizadores por el sugerente y provocador título del Nuevo (Des)orden Mundial que me da pie para hacer una primera reflexión que tomo prestada del historiador Niall Ferguson. ¿Qué sucedería si la alternativa a la unipolaridad no fuera una multipolaridad en la que funcionara un reconstituido equilibrio de poderes sino una apolaridad, es decir una ausencia de poder? El principal factor para provocar este vacío de poder sería el comienzo de un ciclo aislacionista en Estados Unidos combinado con una declinante influencia internacional de Europa debido a su declive

demográfico y con una China extremadamente vulnerable a una crisis financiera que tendría implicaciones en todo el mundo. Si a esto se suma el acelerado declive demográfico de potencias como Rusia y Japón y la fragmentación de la civilización islámica nos encontraríamos con un mundo apolar. Para encontrar una situación internacional comparable, Ferguson tiene que retrotraerse a los siglos IX y X cuando Roma y Bizancio habían descendido de la cima de su poder, el Califato Abasida también estaba languideciendo, lo mismo que el Imperio chino entre las dinastías Tang y Sung. Los principales beneficiarios de esta era anárquica fueron los vikingos.

Se trata, sin duda, de una hipótesis excesivamente pesimista, pero no hace falta llevar hasta el límite el argumento de las similitudes entre aquella época y la nuestra para destacar los peligros implícitos en una situación propensa al desorden. Lo que sí es cierto es que la situación actual se caracteriza no por una transferencia de poder hacia arriba, en favor de las instituciones supranacionales si no, hacia abajo, en beneficio de las empresas multinacionales, las ONG's, la criminalidad organizada y los grupos terroristas. El 11-M ha sido el ataque más dañino causado en España desde la última guerra y sus autores no actuaban por cuenta de un Estado sino precisamente de un grupo no estatal. Se trata de un fenómeno que algún autor ha definido como la privatización de la guerra.

Nuestro primer desafío es, por lo tanto, una amenaza en materia de seguridad, que comparte los mismos métodos con otros fenómenos terroristas que hemos sufrido y que hemos aprendido a combatir. En España sabemos bien que ante este tipo de retos la unidad de los partidos democráticos constituye la premisa de cualquier estrategia política. La desunión, por el contrario, nos hace débiles y vulnerables. Por eso el PSOE ha ofrecido un pacto de Estado en materia, entre otras, de política exterior. Resulta por tanto imperativo trabajar para crear un área suficiente de consenso sobre la que edificar este pacto de Estado. Para ello debemos partir de una definición común de los intereses nacionales ya sean estos materiales o inmateriales. Creo que el acuerdo con la oposición no debiera ser excesivamente difícil de lograr sobre la base de las siguientes coordenadas fundamentales:

Documentos de trabajo y libros publicados

Documentos de trabajo publicados en el mes de julio

11-M y 14-M en la prensa de referencia internacional: posicionamientos nacionales, alianzas continentales y coaliciones geoestratégicas (DT)

GEAC-URJC (Grupo de Estudios Avanzados de Comunicación-Universidad Rey Juan Carlos)
(23/7/2004)

Este documento de trabajo identifica el discurso periodístico sobre la masacre del 11-M y los resultados electorales del 14-M en los diarios de referencia de Francia y Alemania. Tras señalar sus rasgos definitorios, se comparan con los discursos de la prensa anglosajona (EEUU y el Reino Unido)

La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina: Algunas sugerencias para la cooperación española (DT)

Iliana Olivé
(23/7/2004)

En este trabajo se analizan, en primer lugar, las principales necesidades de América Latina desde la perspectiva del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A continuación, se repasan las principales características del actual sistema de ayuda al desarrollo y sus implicaciones para la cooperación internacional al desarrollo en la región. Por último, en base a este análisis, se sugieren algunas recomendaciones para la cooperación española

La política lingüística de la Unión Europea (DT)

Miquel Siguan
(12/7/2004)

Este Documento de Trabajo describe la variedad lingüística europea y la política adoptada por la Unión Europea en relación con esta diversidad, así como las limitaciones de dicha política. Después de pasar revista a la situación de las lenguas en Europa según su origen, número de hablantes y modalidades de uso, se resumen la normativa, las prácticas institucionales y las acciones de la Unión Europea en materia lingüística

La imagen de América Latina en España (DT)

Javier Noya
(12/7/2004)

En un documento de trabajo anterior se hacía una primera aproximación a la imagen de España en América Latina. La conclusión era que a pesar del deterioro producido por las inversiones españolas, circunscrito a esta cuestión y explicable por factores específicos y no por un antiespañolismo generalizado, los ciudadanos latinoamericanos siguen profesando una enorme simpatía hacia España. ¿Es un sentimiento recíproco? ¿En qué medida?

El papel de España en las cumbres (DT)

Celestino del Arenal
(28/6/2004)

Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, que se vienen celebrando anualmente desde 1991, como mecanismo multilateral de diálogo, concertación y cooperación entre los Estados de lengua española y portuguesa de América y Europa, son hoy día, más allá de la retórica que las caracteriza, un importante foro a nivel internacional y un elemento esencial de la política exterior española. A raíz del cambio de gobierno que se ha producido el 14-M, España está en condiciones de articular una nueva política hacia América Latina

De Bogotá a Rosario. La lengua española y la política regional de España en América Latina (DT)

Jaime Otero
(25/6/2004)

El cuidado y promoción de la lengua española en el ámbito hispanoamericano ha alcanzado un considerable grado de institucionalización, con mecanismos de colaboración estables como la Asociación de Academias y encuentros periódicos de alto nivel como los Congresos de la Lengua. Este Documento de Trabajo trata del papel de la lengua española en las relaciones de España con América Latina y las oportunidades de proyección internacional que ofrece la comunidad lingüística

Libros

Informe: Proyecto Marca España

Editores: ICEX, Real Instituto Elcano, Foro de Marcas Renombradas y DIRCOM
(Diciembre de 2003)

Esta iniciativa responde a la necesidad de coordinar las distintas actuaciones públicas y privadas sobre la marca España, de transmitir a las empresas e instituciones la importancia de tener una buena imagen de país, y de informarles sobre cómo comunicar y "vender" la nueva realidad de España.

Anuario Elcano América Latina 2002-03

Edición a cargo de: Carlos Malamud y Paul Isbell (Real Instituto Elcano)
(Diciembre de 2003)

Primera edición de una serie que se realizará cada dos años. Consta de dos secciones que son diferentes y complementarias a la vez: Situación Política y Situación Económica y un anexo que incluye las fichas-país de todos los países de la región con los principales datos políticos y económicos.

Construyendo la Constitución Europea Crónica política de la Convención

Autores: Josep Borrell, Carlos Carnero y Diego López Garrido.
(Diciembre 2003)

Este libro, el primero publicado en España por los protagonistas y representantes socialistas ante la Convención Europea, contiene un pormenorizado examen de todos los grandes debates que se

produjeron en la Convención entre el inicio de los trabajos y la presentación del proyecto de Tratado Constitucional al Consejo Europeo.

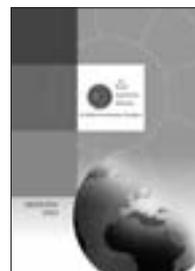
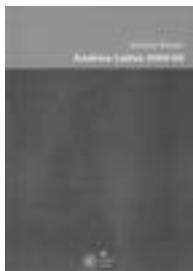
La Imagen de España en Japón

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.

Memoria 2003

Aunque constituida formalmente el 26 de noviembre de 2001, la Fundación Real Instituto Elcano no inició su actividad hasta comienzos del año 2002, por lo que éste es ya el segundo ejercicio en el que el Presidente de la Fundación formula cuentas anuales y en el que se elabora la preceptiva Memoria anual, que aquí presentamos. La Memoria incluye tanto los datos de la Auditoría como sendas cartas del Presidente y del Director, una descripción del Real Instituto y sus órganos, una sección de quién es quién y amplia información sobre las actividades y publicaciones del Instituto



trabajar en otros sectores de la sociedad. Si esto llegara a ocurrir, la capacidad de defensa nacional no sólo se vería limitada por la reducción del nicho de reclutamiento sino también por un descenso apreciable en la calidad de la tropa.

Por último, es importante no ignorar las diferencias regionales reveladas en este análisis. Europa del Sur y Oriental son las regiones que en términos relativos se enfrentan al déficit demográfico mayor. Ambas regiones son áreas fronterizas importantes en Europa y están por proximidad geográfica más expuestas a focos potenciales de conflicto. Aunque no existe ninguna amenaza inmediata, el futuro siempre es difícil de predecir. Además, es probable que remediar los problemas demográficos tenga un coste más o menos elevado. Hace falta crear incentivos para convertir un trabajo en las fuerzas armadas en un trabajo atractivo. Esto podría resultar problemático, particularmente en Europa Oriental, dado que dicha región está ya bajo cierta presión por la transición económica a la que está sometida.

Al margen del país que se elija, la evolución demográfica apunta a una conclusión: las condiciones básicas para el reclutamiento militar cambiarán sustancialmente en un futuro cercano. La pregunta es: ¿Están los ministerios de Defensa de los países europeos adaptando sus estrategias de reclutamiento a estos cambios o, por otro lado, están tratando de solucionar sus necesidades de reclutamiento de manera más o menos igual a que en los últimos años?



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

NOTA DEL AUTOR:

Pudiera parecer cuestionable definir el Nicho de Reclutamiento de las Fuerzas Armadas como aquellas personas comprendidas entre los 15 y los 29 años de edad, puesto que la mayoría de países tienen un límite de edad mínimo de 18 años. Además, muchos países tienen también un límite máximo de edad: España y el Reino Unido tienen límites máximos de 28 y 30 años respectivamente. Mi motivo en incluir en el nicho de reclutamiento a todos aquellos entre las edades de 15 a 29 años es la carencia de datos. No obstante, el hecho de que los límites de edad considerados no concuerdan con los de todos los países comprendidos en el estudio no debiera alterar las conclusiones genera-

les, dado que el tamaño resultante del nicho de reclutamiento aplicando el intervalo 15-29 probablemente corresponda, si no es que excede, el tamaño "real" que hubiera resultado de restringir el nicho de acuerdo con las limitaciones de edad de cada Estado.

- En primer lugar, nuestra doble identidad europea y americana. Nuestra pertenencia a la Unión Europea y el consenso social existente en nuestro país favorable a ésta, hacen de la construcción europea nuestro principal vector de política exterior. Pero la Historia de España sería incomprensible sin tener debidamente en cuenta la dimensión americana de nuestra identidad. Hoy en día nuestros intereses económicos en América Latina ocupan un lugar relevante, mientras que en las relaciones con Norteamérica prevalecen las cuestiones políticas y de seguridad. De cara al futuro deberemos fortalecer la dimensión política en nuestras relaciones con Iberoamérica y la económica en nuestras relaciones con Estados Unidos, hoy muy por debajo de los niveles alcanzados por otros socios europeos.

- En segundo lugar, la prioridad política nos viene marcada por la vecindad con el mundo árabe e islámico sobre la que me extenderé más adelante. Baste señalar ahora que en virtud de la inmigración procedente de esta zona, se trata de una de esas cuestiones en las que se borran los límites entre la política exterior e interior.

Si pasamos de un criterio geográfico a otro funcional podemos destacar las siguientes prioridades:

- En primer lugar, la seguridad y la protección de nuestros ciudadanos en España y fuera de España. La seguridad es indivisible y sus aspectos interiores y exteriores deben recibir, por tanto, una consideración conjunta. Nuestros desafíos en materia de seguridad, y el terrorismo es el primero de ellos, deben abordarse en primera instancia favoreciendo la cooperación internacional en materia policial y de inteligencia. Excepcionalmente podrá también contemplarse la participación española en operaciones en zonas de conflicto, siempre que se produzca con el acuerdo de la comunidad internacional en el marco de Naciones Unidas.

- En segundo lugar, España debe convertirse en un factor que promueva la legitimidad internacionalmente: trabajando para que se refuerce la credibilidad y la eficacia de las instituciones multinacionales; implicándonos plenamente en la resolución de conflictos como el de Oriente Medio, cuya persistencia envenena la convivencia internacional; asumiendo en definitiva nuestras responsabilidades en aquellas áreas en las que se nos suponen, para promover un orden más justo y por lo tanto más legítimo y seguro.

- En tercer lugar, la política exterior española debe saber incorporar aquellos valores como la solidaridad, los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, la defensa del medio

ambiente, que nuestra sociedad considera como parte de su identidad colectiva. En este sentido, la política de cooperación internacional para el desarrollo va a ser especialmente potenciada y su cuantía se duplicará a lo largo de la actual legislatura.

El 11-M en Madrid supuso un mazazo en la conciencia europea. La UE no puede permitirse el lujo de seguir mirando hacia adentro: debe salir de sí misma y mirar hacia el exterior. Para ello debemos responder a tres preguntas: ¿Qué vamos a hacer entre nosotros? ¿Qué queremos hacer con nuestros aliados? ¿Qué estamos dispuestos a hacer con nuestros vecinos?

Éstas podrían ser las líneas básicas para un consenso renovado en política exterior. El debate está abierto e instituciones como el Real Instituto Elcano pueden jugar un papel instrumental para ir acercando posiciones en los puntos en los que pueda haber más distancia.

Entre tanto, permítanme que profundice algo más en algunas de las dimensiones más relevantes de nuestra política exterior.

Uno de los aspectos novedosos de nuestra política hacia el Magreb estriba en la voluntad del Gobierno de hacer una contribución positiva para la resolución del contencioso del Sahara Occidental. El marco de referencia sigue siendo Naciones Unidas pero es evidente que la solución no llegará si no hay acuerdo. Nuestros esfuerzos se dirigen a facilitar el diálogo entre todas las partes implicadas

Europa

Empiezo por Europa, para constatar el enorme esfuerzo realizado en la Unión estos dos últimos años para abordar simultáneamente el mayor proyecto de integración desarrollado hasta la fecha como es la Unión Monetaria, la mayor ampliación de la historia de la UE y, finalmente, el ambicioso proceso para dotar a la Unión de una Constitución. Europa ha estado volcada en estos desarrollos internos y esta concentración hacia dentro le ha restado capacidad para reflexionar suficientemente sobre los cambios que se estaban produciendo en el escenario mundial tras el 11 de Septiembre. Cuando estalló la crisis de Irak, las posiciones europeas, fueran a favor o en contra de las norteamericanas, eran puramente

reactivas respecto a éstas. Europa no tenía respuestas propias frente a una situación nueva. Ya después de la guerra, la discusión y eventual aprobación de una estrategia europea de seguridad ponía las bases para disponer de una doctrina propiamente europea. La definición de las amenazas que hace esta estrategia es muy similar a la norteamericana: terrorismo, armas de destrucción masiva y Estados en descomposición. Sin embargo, en el caso europeo, la diferencia queda marcada por el énfasis en el multilateralismo efectivo, la prevención de conflictos y la utilización de todos los medios diplomáticos, financieros y de ayuda al desarrollo a disposición de la UE, sin descartar, pero sin privilegiar, los medios militares.

En Iberoamérica, nuestro propósito es enriquecer la agenda bilateral país por país y consolidar la institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas mediante la puesta en marcha de la Secretaría General. España, además, seguirá impulsando los procesos de integración subregional a través de nuestra actuación en la UE

A pesar de estos avances doctrinales, el 11-M en Madrid supuso un mazazo en la conciencia europea. La impresión generalizada es que Europa no estaba haciendo lo suficiente en el plano operativo ni en el plano político para hacer frente a esta amenaza estratégica. La UE no puede permitirse el lujo de seguir mirando hacia adentro: debe salir de sí misma y mirar hacia el exterior. Para ello debemos responder a tres preguntas: ¿Qué vamos a hacer entre nosotros? ¿Qué queremos hacer con nuestros aliados? ¿Qué estamos dispuestos a hacer con nuestros vecinos?

Empiezo por la primera pregunta: ¿Qué vamos a hacer entre nosotros? Una primera constatación es que la UE es hoy en día un espacio criminal común en el que la criminalidad organizada y los terroristas utilizan plenamente las ventajas de moverse en un amplio territorio en el que para ellos no hay fronteras, que sí existen en cambio para las policías nacionales y los servicios de inteligencia. Por ello, las cuestiones de Justicia e Interior (JAI) deberían convertirse a partir de ahora en el más dinámico factor de integración. Está en juego la propia legitimidad de la Unión, porque los ciudadanos

no entenderían que la construcción europea no dé respuesta a su principal preocupación actual, que es el terrorismo, según apuntan las encuestas más recientes.

En segundo lugar: ¿Qué vamos a hacer con los aliados y, en concreto, con Estados Unidos? La evolución de un año para acá ofrece enseñanzas para europeos y norteamericanos sobre las que edificar una relación más sana entre ambos lados del Atlántico. Para empezar, las Naciones Unidas, que parecían condenadas a la irrelevancia, reciben ahora el reconocimiento a su papel por parte de Estados Unidos. Por otra parte, el valor de los aliados europeos, que parecían prescindibles, recibe una nueva consideración. Estados Unidos necesita la legitimidad internacional que Europa puede aportar y no está en condiciones de prescindir del apoyo diplomático y militar de los socios europeos. A su vez éstos deben asumir, en el marco de la OTAN, un mayor grado de responsabilidad. Así lo ha entendido nuestro Gobierno con la decisión de enviar medios militares suplementarios a Afganistán para garantizar un proceso electoral con garantías de seguridad. En definitiva, a pesar de la crisis en las relaciones transatlánticas, el momento es propicio para revitalizar un diálogo basado en el mutuo respeto, la franqueza y la lealtad.

La tercera pregunta es ¿Qué vamos a hacer con nuestros vecinos? El año que viene celebraremos el décimo aniversario de la declaración de Barcelona que funda la asociación euromediterránea. Barcelona sigue siendo nuestra estrategia para la región y a pesar de que sus resultados estén todavía por debajo de las expectativas que suscitó, su mayor fortaleza consiste en ser una política acordada con nuestros vecinos y no dictada unilateralmente desde el Norte para el Sur. Las enseñanzas acumuladas en estos años y también la experiencia de la ampliación de la Unión Europea han inspirado la Iniciativa para una Nueva Vecindad, que pretende ser un instrumento más efectivo al servicio de los objetivos de Barcelona. La Iniciativa consagra el principio de la diferenciación por países para permitir a la UE trabajar con aquellos gobiernos que deseen profundizar en su proceso de reformas, no sobre la base de un modelo único, sino de un plan de acción diseñado a la medida y acordado entre ambas partes. El incentivo que ofrece la UE a aquellos países dispuestos a

Portugal.

En resumen, los recursos humanos necesarios para nuestra defensa nacional están en crisis y es probable que el creciente déficit de personas aptas para su reclutamiento en las fuerzas armadas europeas afecte a la capacidad de contratación de nuevos reclutas durante gran parte de este siglo.

Al agregar la información para el conjunto de la OTAN-Europa, obtenemos una perspectiva regional de los cambios demográficos que afectan al reclutamiento militar (véase el Gráfico 4). Para el período 2004-2050, se prevé que el nicho de reclutamiento total de OTAN-Europa registre una pérdida de cerca de 35 millones de personas, equivalente a una disminución del 50 %. Este descenso contrasta con la reducción estimada de la población en general, que se prevé será de sólo el 3% en el mismo periodo. El ratio de dependencia del nicho de reclutamiento de las fuerzas armadas en el área de la OTAN pasará de 3.5 a 5.5 personas por cada persona en el nicho de reclutamiento de las fuerzas armadas.

Conclusiones

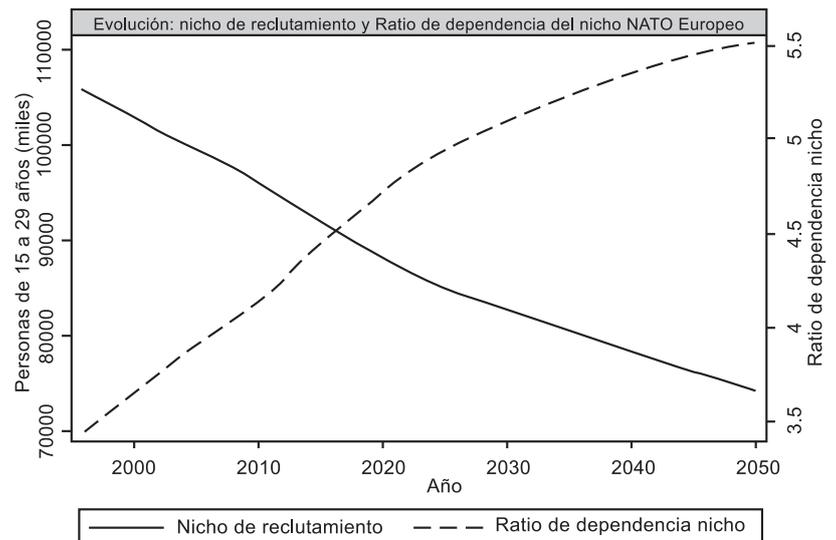
Dado el escenario futuro descrito, debemos preguntarnos si las fuerzas armadas europeas están preparadas para el desafío demográfico actualmente en curso. La pregunta, por supuesto, es de incluso mayor importancia para los países que no tienen servicio militar obligatorio.

Hay varios factores que deben considerarse al evaluar las consecuencias de un déficit creciente de personas en edad militar.

La pregunta más complicada y sin duda más importante es cuál será el número de efectivos de las fuerzas armadas europeas en el futuro. ¿Es aceptable que el número de efectivos actual de las fuerzas armadas descienda cerca de un 50 %? Si la respuesta a esta pregunta es sí, el reclutamiento militar en el futuro sería mucho menos complicado por la simple razón de que un ejército más pequeño implícitamente significaría una menor demanda de nuevos reclutas. Si la respuesta es no, entonces hay buenas razones para preocuparse.

No obstante, aun cuando fuera posible acep-

Gráfico 4.



tar una fuerte reducción en los efectivos actuales de las fuerzas armadas, la capacidad de reclutamiento podría estar todavía sometida a una fuerte presión. El motivo es que no sabemos cómo el grado de competencia general por los recursos humanos incluidos en el nicho de reclutamiento de las fuerzas armadas se verá afectada por un descenso importante en el número de personas jóvenes.

El descenso en el número de personas de edades entre los 15 y 29 años es una cuestión que no solo preocupa a los militares. El mismo grupo de edad es el que nutre a la mayoría de las empresas y servicios civiles, contrarrestando así la salida del mercado laboral de individuos que llegan al final de su vida laboral.

En la mayoría de los países occidentales, la primera generación del "baby boom" -los nacidos tras el final de la Segunda Guerra del Mundo- está ya saliendo del mercado laboral. ¿Intentarán las empresas reemplazar esa generación nacida en los años 40 por otra más joven? Si lo hacen, la competición por las personas en las generaciones más jóvenes probablemente se vuelva aun más dura. No es ningún secreto que el mercado del trabajo regular es la alternativa preferida para muchos de los jóvenes comprendidos en el nicho de reclutamiento del ejército. Siendo la opción menos atractiva, en el peor de los casos es posible que las fuerzas armadas sólo consigan reclutar aquéllos que no son aptos para

cativo en la esperanza de vida. Dada la naturaleza de estos dos factores, el cambio demográfico no implica necesariamente una disminución de la población a corto o medio plazo. Por ejemplo, entre el 2004-50 el descenso agregado de la población para los países de la OTAN aquí estudiados es de solamente un 3 %. Es decir, la transición demográfica, actualmente y durante algún tiempo, llevará sobre todo a una importante reestructuración de la población de los Estados europeos integrados en la OTAN: de tener una gran proporción de jóvenes y pocos mayores pasará a tener pocas personas en los grupos de edad más jóvenes y muchas en los grupos de edad más mayores. (Esto no significa que la población no descenderá: lo hará, pero más tarde).

¿Qué tiene esto que ver con la capacidad

Gráfico 3.

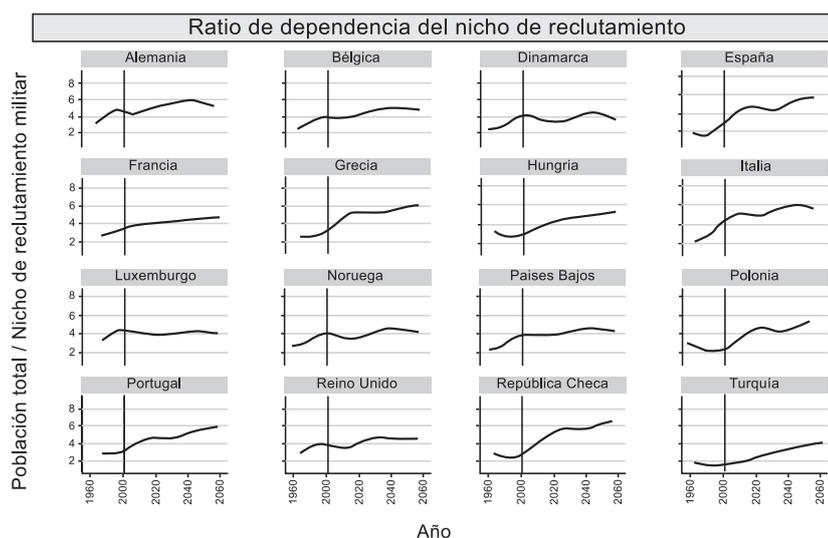


Gráfico por país

de reclutamiento militar? Los demógrafos usan la expresión "ratio de dependencia", comparando la proporción de la población en edad activa con la proporción de personas jóvenes y mayores en una sociedad, para mostrar el aumento potencial en la carga que supone una población en rápido proceso de envejecimiento. De la misma manera, podemos hablar de ratios de dependencia en el contexto de la defensa nacional.

El objetivo primario de la mayoría de las fuerzas armadas es proporcionar una defensa sostenible a una nación y a su población. A menudo, pero no siempre, el número de efecti-

vos de un ejército es proporcional al tamaño de la población. Es decir, así como la población económicamente activa mantiene a los niños y ancianos, la población en edad militar proporciona un potencial o una capacidad de defensa para el resto de la población. Si la parte de la población en edad militar, es decir, el número de personas en el nicho de reclutamiento, disminuye en relación con el resto de la población, la carga que supone la defensa aumenta para el grupo de los que están en edad militar. Dicho de otro modo, hay menos personas en edad militar para defender a un número creciente de personas no aptas para el reclutamiento. Si se aplica este razonamiento a la terminología demográfica, podríamos llamar a esta relación el "Ratio de dependencia del nicho de reclutamiento de las Fuerzas Armadas".

El Gráfico 3 muestra la evolución del ratio de dependencia del nicho de reclutamiento de las fuerzas armadas en los Estados europeos miembros de la OTAN. Los cambios en dicho ratio se producen bien cuando el número de personas en el nicho de reclutamiento descien-

de, bien cuando el número de personas con edades inferiores a 15 años y superiores a 29 aumenta, o bien cuando se produce una combinación de ambos factores.

Una característica importante de este ratio es que nos permite hacer comparaciones directas entre países (la escala en el eje y es la misma para todos los países).

Los resultados presentados en el Gráfico 3 son indiscutibles. Todos los países europeos de la OTAN están atravesando una fase de crecimiento rápido de sus ratios de dependencia del nicho de reclutamiento de las fuerzas armadas.

Algunos países experimentarán cambios mucho más pronunciados que otros. Por ejemplo, el ratio de dependencia se multiplica por dos en países como España, Italia y la República Checa. Mientras que en estos tres países hay en la actualidad aproximadamente 3 personas por cada persona en el nicho de reclutamiento, para el año 2020 habrá aproximadamente 6. Para el año 2050, y si la tendencia actual se mantiene, la proporción se acercaría a 7:1. Una evolución similar se observa también en Polonia, Grecia, Hungría, Alemania y

reforzar la legitimidad de su sistema político, adoptar medidas de buen gobierno y liberalizar su economía, será la participación en el mercado interior de la UE.

Mediterráneo y Mundo Árabe

Respecto al Magreb, el Gobierno quiere impulsar una visión global que supere el juego de alianzas coyunturales y de precarios equilibrios de poder. En apenas dos meses el mensaje ha calado en la región gracias a un considerable esfuerzo diplomático que ha incluido un viaje del Presidente del Gobierno a Marruecos, visitas del Ministro de Asuntos Exteriores a Argelia y Túnez y las que yo mismo he realizado a Libia y a los campamentos saharauis en Tinduf. Uno de los aspectos novedosos de nuestra política hacia la región estriba en la voluntad del Gobierno de hacer una contribución positiva para la resolución del contencioso del Sahara Occidental. El marco de referencia sigue siendo el de las Naciones Unidas pero es evidente que la solución no llegará si no hay acuerdo entre las partes. Nuestros esfuerzos se dirigen precisamente a facilitar el diálogo entre todas las partes implicadas.

Marruecos y Argelia comparten una de las últimas fronteras del mundo que permanecen cerradas. Una solución al contencioso del Sahara no sólo eliminaría una fuente de conflicto regional sino que facilitaría la creación de mercados más amplios y por lo tanto, más atractivos para los inversores europeos. A su vez, la inversión extranjera constituye un factor de primer orden para la modernización económica de nuestros vecinos, la creación de empleo y la progresiva disminución del diferencial de renta que existe a ambos lados del Mediterráneo, origen, a su vez, de corrientes migratorias cuya gestión ordenada es de interés para ambas partes.

La lucha contra el terrorismo se ha convertido también en un punto fundamental en la agenda del diálogo con nuestros vecinos. Se trata de una amenaza que ocasiona víctimas inocentes a ambos lados del Estrecho y que sólo puede ser combatida eficazmente a partir de una plena cooperación política y policial entre las dos riberas del Mediterráneo.

En el otro extremo del Mediterráneo, la situación en Irak y el conflicto árabe-israelí constituyen serios obstáculos para la estabilidad de la región. Respecto a Irak, el Gobierno español espera que la constitución del gobierno

interino que ejerce la plena soberanía desde el pasado día 28, pueda conducir la vida política, económica y social del país hasta las elecciones previstas para enero del 2005.

El Gobierno español desea realizar una contribución constructiva para asegurar el éxito de la transición en Irak y se propone hacerlo actuando en tres áreas:

- Mediante nuestra actuación como miembros del Consejo de Seguridad.
- Cumpliendo nuestros compromisos de asistencia a la reconstrucción de Irak.
- A través del diálogo con los países de la región y especialmente, los vecinos de Irak. Así lo muestran las recientes visitas del Presidente sirio a España a principios de Junio y del Ministro iraní de Asuntos Exteriores a finales de mayo.

También en el conflicto árabe-israelí España desea utilizar a fondo su capacidad de interlocución con las partes para persuadirles de la necesidad de cumplir los compromisos asumidos en la Hoja de Ruta. Éste fue el contenido de las visitas a Madrid del Ministro de Asuntos Exteriores de Israel y del Primer Ministro palestino, ambas a mediados del pasado mes de Mayo y las que yo realicé a Ramala y Siria. España respalda plenamente las iniciativas del cuarteto de Madrid y se congratula de su reactivación reciente.

Iberoamérica

Paso a referirme otra de las grandes áreas de nuestra política exterior como es Iberoamérica. En los últimos años se ha producido un doble flujo a través del Atlántico que nos acerca cada vez más y que establece poderosos vínculos de interdependencia entre España y esa región: me refiero a las inversiones españolas, que suponen ya el 8% del PNB de nuestra economía y a la inmigración latinoamericana hacia nuestro país, con su impacto positivo sobre nuestra economía y nuestra demografía. Queremos que estas corrientes profundas entre nuestras sociedades se vean acompañadas por una mayor ambición en el plano político. Nuestro propósito es enriquecer la agenda bilateral país por país y también consolidar la institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas mediante la puesta en marcha de la Secretaría General. Esperamos que en la próxima Cumbre de San José puedan ya aprobarse los estatutos de esta Secretaría General. España, además, seguirá impulsando los procesos de integración subregional a través

de nuestra actuación en la Unión Europea. Nuestro objetivo inmediato es lograr la conclusión del Acuerdo de Asociación con MERCOSUR para, a continuación, iniciar los procesos de negociación de los Acuerdos de Asociación con Centroamérica y la Comunidad Andina.

En todo caso, nuestra visión hacia esta región está presidida por la convicción de que España debe contribuir a consolidar los procesos democráticos de esos países, apoyando las políticas de lucha contra la pobreza y las destinadas a mejorar la calidad de la gobernanza. Nuestra política de cooperación al desarrollo estará al servicio de estas prioridades fundamentales.

No sólo nos proponemos hacer más y mejor en Iberoamérica, sino que queremos hacer más cosas con los latinoamericanos en otras partes del mundo. Un ejemplo reciente que me parece de enorme interés es la firma de un acuerdo entre el Instituto Cervantes y la Universidad Nacional Autónoma de México para crear el primer diploma de español válido en todo el mundo, a semejanza de los que existen en otras lenguas como el inglés o el francés. También en el área económica hay un amplio campo por explorar. Las empresas españolas se han convertido en multinacionales en Iberoamérica, pero su mayoría de edad en la era de la globalización no llegará hasta que no se abran paso en los pujantes mercados asiáticos. Los países iberoamericanos, muchos de los cuales comparten con Asia su dimensión pacífica, pueden convertirse en socios estratégicos de España en este salto a Oriente.

Incluso sin contar con Japón, se calcula que Asia pasará del actual 12% del PNB mundial a un 25% en el 2020. La proyección internacional de España estaría gravemente incompleta si el Gobierno y la sociedad española no realizan un esfuerzo colectivo para aumentar su presencia en esta región. Con este fin estamos redefiniendo y potenciando actualmente el Plan marco Asia-Pacífico para el período 2005-2007.

Finalmente quiero referirme al África subsahariana. Nuestro objetivo será contribuir, en la medida de nuestros medios, a afianzar las estructuras políticas y de seguridad en el Continente así como su vertebración económica a través del NEPAD. Con Guinea Ecuatorial el Gobierno se propone apoyar las reformas

políticas y sociales, con el fin de que las relaciones bilaterales se construyan sobre bases sanas y sólidas.

Conclusiones

Concluyo ya con una última reflexión. Napoleón decía que nada permanente puede edificarse sobre la fuerza. El Gobierno español pretende que nuestro país se convierta en un decidido promotor de legitimidad en el sistema internacional. Y vuelvo así al origen de esta conferencia: un orden aceptable para todos sólo puede lograrse creando legitimidad. España puede hacer su contribución y debe hacerla especialmente en aquellas áreas en las que se nos reconoce una especial responsabilidad. El Gobierno español asume esta misión en la convicción de que responde así a una demanda profunda de nuestra sociedad. 

Bernardino León
Secretario de Estado de Asuntos
Exteriores y para Iberoamérica

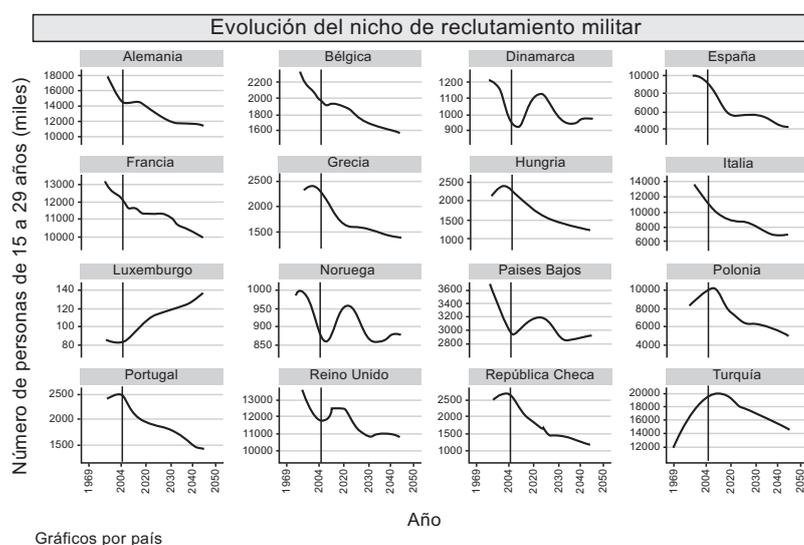
mente desconocida hasta ahora. Para ilustrar hasta qué punto, el Gráfico 2 muestra el tamaño absoluto de los nichos de reclutamiento de cada país. La tendencia predominante en los países europeos miembros de la OTAN es de un rápido descenso, con la única excepción de Luxemburgo.

Para hacerse una idea de la magnitud de los cambios es preciso analizar con detalle los cambios absolutos en cada país. En España, por ejemplo, el tamaño del nicho de reclutamiento era de 10 millones de personas en 1989. En 1999, cuando España decidió sustituir el servicio militar obligatorio por el reclutamiento voluntario, el nicho ya se había reducido a alrededor de 8 millones de personas, y para el 2050 se prevé que apenas llegue a los 4 millones. El caso italiano es similar: de 14 millones de personas en 1990 descenderá previsiblemente a 7 millones para el año 2040. El de Alemania caerá de 18 a 11 millones. Sin embargo, los países del Norte de Europa experimentarán una evolución más favorable. Se prevé que Reino Unido, los Países Bajos, Francia, Dinamarca y Noruega registren una disminución menor que la de sus vecinos del Sur. Desde la perspectiva de la OTAN es importante señalar que Turquía ya está empezando a experimentar un desarrollo demográfico similar al de los demás miembros europeos de la OTAN en Europa en las dos últimas décadas.

No obstante, es importante destacar que estas previsiones cubren un período de tiempo relativamente extenso, llegando al año 2050. Como siempre ocurre cuando se hacen previsiones, el principal obstáculo es la falta de información. Mucho puede cambiar y no se puede descartar que la tendencia actual se invierta o incluso que se acen-túe aún más. Pero si restringimos el análisis para incluir solo a personas ya nacidas, tendremos información suficiente para estimar con relativa facilidad el tamaño del nicho de

La transición demográfica llevará sobre todo a una importante reestructuración de la población de los Estados europeos integrados en la OTAN: de tener una gran proporción de jóvenes y pocos mayores pasará a tener pocas personas en los grupos de edad más jóvenes y muchas en los grupos de edad más mayores. Esto no significa que la población no descenderá: lo hará, pero más tarde

Gráfico 2.



reclutamiento hasta el año 2020. Como se puede apreciar en el Gráfico 2, una interpretación más conservadora de los datos no introduce ningún cambio en la dirección de la tendencia principal antes señalada.

Hasta ahora hemos analizado cada país independientemente de los demás. También hemos restringido el análisis del tamaño del nicho de reclutamiento, al no tener en cuenta los cambios demográficos en el resto de la población. Aunque esto es instructivo, no nos ofrece una comparación entre diferentes países, ni hace posible evaluar las implicaciones estructurales de la transición demográfica que pueden ser importantes a la hora de decidir el número de efectivos y la capacidad de reclutamiento de un ejército.

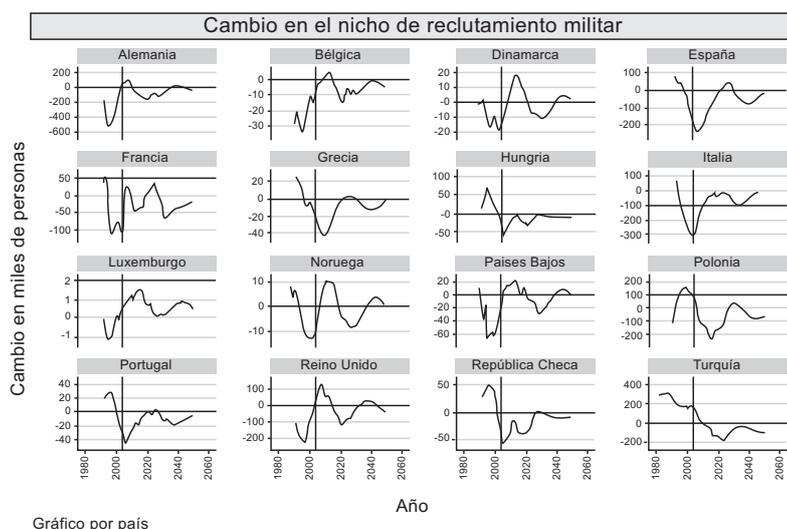
Como expliqué inicialmente, los cambios demográficos son provocados principalmente por un importante descenso en la tasas de fertilidad y por un aumento continuo y signifi-

Las implicaciones del cambio demográfico para las fuerzas armadas

El desarrollo demográfico ha alcanzado un punto en la mayoría de los países de Europa en que las generaciones más jóvenes, nacidas después del comienzo de la transición demográfica, están empezando a reemplazar a la de sus padres al ir entrando en la población activa. En otras palabras, estamos entrando en lo que desde el punto de vista de la sociedad es una fase mucho más sensible de la transición demográfica.

Las fuerzas armadas serán de los primeros

Gráfico 1.



sectores en sufrir los efectos de la nueva realidad demográfica, dado que dependen del reclutamiento continuo de jóvenes para llevar a cabo la misión que tienen encomendada. En un análisis anterior publicado en esta serie ya expliqué detalladamente cómo podría influir el "nuevo" orden demográfico en el reclutamiento de las fuerzas armadas españolas (véase *Las barreras demográficas al reclutamiento militar, Análisis del Real Instituto Elcano n.º 135/2003*). El presente análisis aborda el mismo problema desde un punto de vista comparativo, centrándose en el modo en que los cambios demográficos afectan a los países europeos que son miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En particular, mostraré que el desarrollo demográfico actual es un obstáculo potencial al reclutamiento militar en todos los países europeos que también son miembros de la Alianza.

Un número creciente de países europeos

miembros de la OTAN están sustituyendo el servicio militar obligatorio por unas fuerzas armadas profesionales basadas en la contratación voluntaria de personas (de ambos sexos) en edades comprendidas entre los 15 y los 29 años. En otras palabras, el grupo de jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 29 años constituye un importante nicho demográfico, puesto que dicta de forma indirecta la capacidad de defensa y reclutamiento de un país determinado. Cuando el nicho se expande o contrae, cambian simultáneamente las condiciones sobre las que los gobiernos y ministerios de Defensa basan sus decisiones acerca del número de efectivos que tendrán sus fuerzas armadas.

Los cambios demográficos mencionados anteriormente resultarán, y de hecho ya están resultando, en una drástica reducción en el número de personas con edades comprendidas entre los 15 y 29 años. El alcance del cambio es tal que es probable que siga influyendo durante las próximas dos décadas en los países europeos que dependen (o que están en vías de depender) del reclutamiento voluntario de efectivos para sus fuerzas armadas.

Para ilustrar la gravedad del problema analizaré primero los cambios anuales en el tamaño del contingente o "nicho" de reclutamiento comparando el número de personas que cumplen 15 años, y que entran en él, con el número que lo abandona (es decir, aquéllos que cumplen 30 años). Los datos provienen de las proyecciones facilitadas por el US Census Bureau y disponibles en su base de datos internacional (<http://www.census.gov/ipc/www/idbnew.html>).

El Gráfico 1 es revelador en la medida en que nos da una idea de la magnitud de los cambios anuales en el nicho de reclutamiento debidos al desarrollo demográfico actual en los países europeos que son miembros de la OTAN. Una observación general derivada del Gráfico 2 es que la tendencia dominante en los 12 Estados miembros de la OTAN objeto de este estudio es un descenso anual reiterado en el nicho de reclutamiento.

Los cambios que muestra el Gráfico 1 obviamente afectarán al tamaño absoluto del nicho de reclutamiento de una manera total-

La Cumbre de Bruselas aprobó el pasado 18 de Junio un borrador de Constitución que ahora afronta su fase decisiva. El texto tendrá que ser ratificado, unánimemente, por todos los Estados miembros, a través de una variedad de procedimientos que permiten vislumbrar una posibilidad real de un fracaso del proceso. Este trabajo presenta sumariamente los mecanismos de ratificación utilizados e indica los posibles obstáculos que pueden surgir en su aplicación, así como los efectos sobre la legitimidad de la Unión.

Resumen

El acuerdo del Consejo Europeo sobre la Constitución, alcanzado el pasado 18 de Junio, cierra el proceso de elaboración de la misma pero no concluye, en absoluto, lo que se podría denominar como la "política constitucional" de la UE. De hecho, la fase más difícil se abre ahora porque la propia Constitución prevé que su entrada en vigor sólo será posible por un voto unánime de los 25 Estados miembros, además de Rumania y Bulgaria (cuya adhesión está prevista para 2007, al mismo tiempo o antes de la entrada en vigor de la Constitución). En esta situación, existen dificultades objetivas para alcanzar una ratificación exitosa dada la heterogeneidad de casos que se van a plantear. Más aún, el requisito de unanimidad blindada a los actores nacionales frente a la necesidad de asumir aisladamente el coste del rechazo a la UE y permite que el criterio esencial de decisión sea de corte instrumental a partir de consideraciones utilitarias nacionales. Por ello, y atendiendo a su ratificación, el modelo de legitimidad de la futura Constitución se asemejará más a la de los antiguos tratados que al carácter de "contrato social" que se atribuye normalmente a las constituciones: la definición y comprensión nacional de las condiciones de pertenencia es el elemento predominante para legitimar la UE, lo que consolida su percepción como respuesta a proyectos nacionales diferentes e, incluso, antagónicos..

La ratificación de la Constitución de la UE: un campo de minas

Carlos Closa Montero

Análisis

La ratificación parlamentaria

La ratificación de la Constitución debe realizarse de acuerdo con los procedimientos constitucionales nacionales (artículo IV-8, CONV 86/04)¹, lo que implica tres tipos de situaciones que pueden aparecer aislada o concurrentemente: el trámite parlamentario, los referendos y la reforma constitucional, en los que participan diferentes actores, partidos, grupos, tribunales constitucionales, etc. En primer lugar, en todos los casos habrá un trámite parlamentario. Incluso en aquellos países donde la ratificación pueda considerarse puramente la sanción de un tratado internacional y delegado a los ejecutivos, la importancia del tema difícilmente hará que ningún gobierno evite al menos, el debate en sede parlamentaria, si bien puede estar excluida la votación.

La Constitución va a dar entrada, en el proceso de ratificación, a un grupo de actores con una capacidad decisiva para definir el debate e interpretar el "sentido" de la integración europea: los tribunales constitucionales o supremos de los Estados miembros

La ratificación parlamentaria es el procedimiento central en aquellos países contrarios o reticentes a convocar un referéndum, aunque sólo tres han renunciado explícitamente al mismo: Alemania -donde una propuesta en este sentido de los liberales del FDP fue rechazada a pesar de que las encuestas indican un gran apoyo entre los electores a la convocatoria-, Malta y Suecia. En Alemania, el Bundesrat tiene capacidad para vetar una decisión, lo que le convierte en un actor privilegiado a priori (difícilmente un gobierno alemán negociaría

¹ [http:// ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/81243.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/81243.pdf)

cuestiones rechazadas por sus Länder). Además de estos tres casos, la ratificación exclusivamente en sede parlamentaria resulta una opción

Cuadro I. Procedimientos de ratificación parlamentaria en los Estados miembros de la UE

| Estado | Ratificación Parlamentaria |
|-----------------|---|
| Alemania | Por Ley. Mayoría de dos tercios de los miembros del Bundestag y de dos tercios de los votos del Bundesrat (arts. 23 y 79). |
| Austria | 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). |
| Bélgica | 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). |
| República Checa | Aprobación por mayoría de tres quintos en el Congreso y en el Senado (art. 10 y 39). |
| Chipre | Adoptado por el Consejo de Ministros y aprobado por la Cámara de Representantes (art. 169). |
| Dinamarca | Aprobación por mayoría de cinco sextos; si no se obtiene, es necesario recurrir a un referéndum (arts. 20 y 42). |
| Eslovaquia | Mayoría de tres quintos (arts. 7 y 84). |
| Eslovenia | Mayoría de tres quintos (arts. 3 y 8). |
| España | Mediante ley orgánica (tres quintos) (art. 93). |
| Estonia | Mayoría y procedimientos establecidos por ley (arts. 120 y 121). |
| Finlandia | Por Ley del Parlamento, mayoría o dos tercios si afecta a la Constitución (art. 94). |
| Francia | Por Ley. (arts. 52-55 y 88). Referéndum potestativo en manos del Presidente de la República (art. 11). |
| Grecia | Por Ley, mayoría de tres quintos (art. 28). |
| Hungría | Mayoría de dos tercios (art. 2a). |
| Irlanda | 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 | Ratificación por ambas cámaras, referéndum excluido (arts. 80 y 75). |
| Letonia | Ratificación parlamentaria, pero la mitad de los parlamentarios pueden solicitar la celebración de un referéndum (art. 68). |
| Lituania | Ratificación parlamentaria, referéndum requerido para tratados que afecten a los aspectos más importantes de la vida de los lituanos (arts. 135, 1 y 5). |
| Luxemburgo | Por Ley aprobada por dos tercios de los parlamentarios (arts. 37, 49 y 114). |
| Malta | No existe regulación constitucional, a no ser que requiera un procedimiento de reforma constitucional. |
| Países Bajos | Por Ley del Parlamento aprobada por mayoría de dos tercios (art. 91). |
| Polonia | Por Ley del Parlamento, condiciones y procedimientos fijados en otra Ley (art. 90). |
| Portugal | Aprobación del Parlamento (art. 161). |
| Reino Unido | Mayoría parlamentaria. |
| Suecia | Aprobación del Riksdag por tres cuartos (art. 10.5). |

Fuente: Elaboración a partir de los datos en [tp://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/NCR/portada.htm](http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/NCR/portada.htm); véase adicionalmente: <http://www.european-referendum.org/materials/di/refsum.pdf>.

atractiva allí donde existe un amplio consenso sobre el tema, lo que permite evitar los efectos no previsibles de una consulta popular. Este es el caso de Grecia, donde existe consenso entre gobierno y oposición y, aunque la Constitución griega prevé la celebración de referendos, no existe una ley que desarrolle este punto y el último celebrado fue en 1974. También es el caso de Finlandia, donde todos los partidos en el parlamento (Riksdagen) aceptan la Constitución salvo la Alianza Finlandesa de Izquierdas y los Cristiano Demócratas, que no han definido su posición, y sólo el pequeñísimo partido "Verdaderos Finlandeses" (Sannfinländarna), con un escaño, se opone a ella.

De forma más notable, la ratificación exclusivamente parlamentaria resulta una opción deseable para los partidos allí donde las experiencias de anteriores referendos advierten de la existencia de posibles mayorías de electores que no reflejan, necesariamente, el consenso de las fuerzas parlamentarias. Así, tanto en Malta (donde la adhesión fue aprobada por un estrecho margen) como Suecia (donde la ciudadanía acaba de rechazar en referéndum su adhesión al euro) existen bien mayorías parlamentarias favorables, bien un amplio consenso parlamentario que garantiza la ratificación. En algún caso, el referéndum será la solución a la falta de mayoría parlamentaria; así, en el parlamento checo, los dos mayores partidos de la oposición (Civil Demócratas y Comunistas) se oponen a la Constitución, lo que significa que el gobierno puede no tener suficiente apoyo parlamentario y necesite recurrir, por lo tanto, a un referéndum. Finalmente, los partidos dominantes tanto en Letonia como en Polonia han mostrado su preferencia por no recurrir al referéndum, pero en ambos casos existen presiones en sentido contrario. En Letonia, el mayor partido de la oposición (20 escaños de 100), el Partido Popular, ha solicitado la celebración de un referéndum para decidir sobre una constitución que prepara el camino para un Estado federal, en palabras del líder del mismo, Atis Slakteris, y la posibilidad de celebrar una convocatoria está abierta. En Polonia, el Sjem rechazó en Septiembre de 2003 una moción que apoyaba la celebración de un referéndum y los dos partidos mayores (la Alianza Democrática de Izquierdas -SLD- y la Plataforma Cívica -PO-) se oponen a ello. Sin embargo, existen dudas sobre la capacidad de un debilitado primer

Este análisis compara las condiciones demográficas para el reclutamiento militar de 16 países europeos miembros de la OTAN entre los años 2004 y 2050.

Resumen

Una consecuencia directa de la transición demográfica es la creciente escasez de personas jóvenes en Europa, lo que hace que la competencia por ellas sea previsiblemente más dura en el futuro. Esto afectará a la mayoría de las instituciones europeas, pero tendrá un efecto particularmente grave sobre la capacidad de las fuerzas armadas europeas de mantener su actual número de efectivos. En el peor de los casos, la efectividad de las fuerzas armadas podría verse seriamente limitada. Este análisis describe las perspectivas demográficas de una serie de países europeos miembros de la OTAN y sus consecuencias para el reclutamiento militar.

Análisis

Europa está en pleno proceso de transición demográfica. El patrón histórico, en el que cada nueva generación era más numerosa que la anterior, se ha visto sustituido en los últimos veinte años por la tendencia inversa, con cada nueva generación siendo numéricamente inferior a la anterior. Europa está experimentando cambios demográficos que se manifiestan en la parte inferior de la pirámide de edades y que, con el paso del tiempo, van ascendiendo lentamente hasta alcanzar los grupos de mayor edad. Si los cambios son persistentes, pueden incluso llegar a afectar a varios grupos de edades y, en última instancia, a generaciones enteras.

Por ejemplo, en 1991, la revolución demográfica española solo afectó al tamaño de los grupos de edades menores de 14 años. En 2004, afecta ya al tamaño de todos los grupos de edades menores de 25 años. Si la tendencia continúa, para el año 2050 todos los grupos de edades menores de 75 años se verán drásticamente reducidos como resultado de la transición demográfica. Hay que señalar que para el año 2050 la población española de más de 75 años de edad será la cohorte de edad más numerosa y no la más reducida, como era

Cambios demográficos: ¿Se complica el reclutamiento militar?

Rickard Sandell

el caso en 1991. Esto apunta a otra de las consecuencias de la transición demográfica: la población está envejeciendo a un ritmo extremadamente rápido. Esta tendencia no afecta sólo a España sino que es un fenómeno pan-europeo.

El envejecimiento de la población no es

El grupo de jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 29 años constituye un importante nicho demográfico, puesto que dicta de forma indirecta la capacidad de defensa y reclutamiento de un país determinado. Cuando el nicho se expande o contrae, cambian simultáneamente las condiciones sobre las que los gobiernos y ministerios de Defensa basan sus decisiones acerca del número de efectivos que tendrán sus fuerzas armadas

sólo el resultado de la reducción de la tasa de fertilidad. Así como las tasas de fertilidad han alcanzado mínimos históricos, la esperanza de vida ha mejorado extraordinariamente desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

También debemos considerar los efectos de la inmigración. Gran parte del crecimiento de la población europea de los últimos años se debe a la inmigración. De hecho, la inmigración ha sido responsable de hasta el 80 % del crecimiento de la población de la Unión Europea en la última década.

Tanto el aumento de la esperanza de vida como la inmigración están retrasando el inevitable descenso de la población en muchos países europeos. Esto significa que el mayor problema demográfico para las próximas décadas no será tanto el descenso en el tamaño de la población sino su reestructuración, pasando de tener una población predominantemente joven a una predominantemente mayor.

El elenco de procedimientos y circunstancias mencionados sucintamente hablan de la posibilidad (real) de encontrar serios obstáculos a la ratificación en alguno de los 25 Estados miembros y, dado el requisito de unanimidad de la misma, un efecto dominó sobre la totalidad del proceso. Esta hipótesis (creíble) remite a la consideración de dos cuestiones centrales. Primera, hasta qué punto es sostenible la ratificación unánime en una unión de 25 Estados. Segunda, en qué medida el cambio cualitativo implícito en la Constitución no debería estar sometido a un procedimiento cuando menos común. Son preguntas para debatir en el futuro. 

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

ministro para reunir una mayoría parlamentaria que apoye la constitución, y los partidos opuestos a la Constitución, Justicia y Ley y la Liga de las Familias Polacas, han lanzado una iniciativa a favor de un referéndum.

Los referendos sobre la Constitución y sus implicaciones

Todos los casos anteriores hablan de una sutil traslación: si antes el mecanismo por defecto era la ratificación parlamentaria, en la actualidad el referéndum se ha convertido en el procedimiento mayoritario de ratificación de la Constitución europea. Las razones que lo explican son varias. La primera, el imperativo legal de recurrir a él si la Constitución europea significa una reforma de la constitución nacional. Irlanda, que ha celebrado un referéndum por cada nuevo tratado desde el Acta Única Europea (AUE) es el modelo de reforma constitucional sostenida para incorporar los cambios en la legislación primaria de la UE. En sentido contrario, algunos de los nuevos miembros interpretan que su "contrato de adhesión", aprobado por referéndum, alcanza también a la Constitución. Es el caso de Chipre, Estonia y Eslovaquia, donde existe apoyo a la celebración de un referéndum. En Hungría, todavía no se ha adoptado una decisión definitiva, parece probable que se prescinda de la consulta popular, mientras que en Letonia el referéndum sólo se considerará si la Constitución introduce "cambios significativos" en el gobierno de la UE.

En segundo lugar, en algún caso se ha esgrimido la enorme importancia simbólica de la Constitución y la necesidad de asociar a la ciudadanía al nuevo contrato social. Dinamarca, donde se han votado todos los tratados menos el de Niza, resulta el caso paradigmático y ésta parece ser también la interpretación dominante en España, aunque desde premisas totalmente diferentes (un amplio consenso a favor).

La importancia viene subrayada por el hecho de que el referéndum es una novedad en dos de los ocho Estados que ya se han comprometido a celebrarlo: en Bélgica (donde no será legalmente vinculante) y en Holanda, donde será el primero en la historia holandesa y aunque el resultado no será vinculante, el gobierno ha prometido respetar el resultado. En Italia (que cuenta con el antecedente de haber aprobado en referéndum un mandato constituyente para el PE) existe un interés amplio en su utilización pero la exclusión que la Constitución italiana hace de su aplicación a tratados internacionales crea problemas

"técnicos" de importancia.

La tercera razón para recurrir a los referendos es la más trascendente; se trata de un instrumento al que se apela cuando no existen

Cuadro 2. Referendos en la Unión Europea

| Estado | Referendum sobre la Constitución | Referendos anteriores sobre la UE | Resultados |
|-----------------|----------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| Alemania | No | No | - |
| Austria | Sin decidir | Adhesión (1994) | Sí 66%; No 33% |
| Bélgica | Sí | No | - |
| República Checa | Sin decidir | Adhesión (2003) | Sí (77,3%); No (22,67%) |
| Chipre | Probablemente no | No* | - |
| Dinamarca | Sí | Adhesión (1972) | Sí (52,7%); No (32,9%) |
| | | Acta Única (1986) | Sí (42%); No (32,7%) |
| | | Tratado de Maastricht I (1992) | Sí (40,5%); No (41,7%) |
| | | Tratado de Maastricht II (1993) | Sí (48,6%); No (37%) |
| | | Tratado de Amsterdam (1998) | Sí (41,3%); No (33,6%) |
| | | Adopción del euro (2000) | Sí (40,5%); No (46,1%) |
| Eslovaquia | Probablemente no | Adhesión (2003) | Sí (93,6%); No (3,21%) |
| Eslovenia | Probablemente sí | Adhesión (2003) | Sí (66%); No (34%) |
| España | Sí | No | - |
| Estonia | Probablemente no | Adhesión (2003) | Sí (66,83%); No (33,17%) |
| Finlandia | Sin decidir | Adhesión (1995) | Sí (57%); No (43%) |
| Francia | Probablemente sí | Ampliación (1972) | Sí (68,31); No (31,68%) |
| | | Tratado de Maastricht (1992) | Sí (51%); No (48,95%) |
| Grecia | Probablemente no | No | - |
| Hungría | Probablemente no | Adhesión (2003) | Sí (83, 76%); No (16,24%) |
| Irlanda | Sí | Adhesión (1972) | - |
| | | Acta Única Europea (1987) | - |
| | | Tratado de Maastricht (1992) | - |
| | | Tratado de Amsterdam (1998) | Sí (94,39%); No (5,61%) |
| | | Tratado de Niza I (2001) | Sí (46,13%); No (53,87%) |
| | | Tratado de Niza II (2002) | Sí (63%); No (37%) |
| Italia | Posiblemente sí | Mandato constituyente al PE (1989) | Sí (88,1%); No (13,95%) |
| Letonia | Probablemente no | | Sí (67,49%); No (32,51%) |
| Lituania | Sin decidir | Adhesión (2003) | Sí (91,04%); No (8,96%) |
| Luxemburgo | Sí | No | - |
| Malta | No | Adhesión (2003) | Sí (53,6%); No 46,4% |
| Países Bajos | Sí | No | - |
| Polonia | Probablemente no | Adhesión (2003) | Sí (77,45%); No (22,55%) |
| Portugal | Sí | No | - |
| Reino Unido | Sí | Retirada (1975) | Sí (67,2%); No (32,8%) |
| Suecia | No | Adhesión (1994) | Sí (52,3%); No (46,8%) |
| | | Adopción del euro (2003) | Sí (41,8%); No (56,1%) |

(*) El referéndum del 24 de abril de 2004 en Chipre fue sobre la reunificación de la isla.

Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes fuentes.

mayorías parlamentarias claras y/o se quiere evitar que el tema dinamite la estructura de escisiones políticas tradicionales sobre las que se basan gobierno y oposición en un parlamento. Los dos casos más evidentes son Francia (donde el referéndum es una potestad del Presidente de la República y políticos de signo diferente como Giscard, Moscovici e

La ratificación de la Constitución debe realizarse de acuerdo con los procedimientos constitucionales nacionales; lo que implica tres tipos de situaciones que pueden aparecer aislada o concurrentemente: el trámite parlamentario, los referendos y la reforma constitucional

incluso Villepin han pedido insistentemente a Chirac la celebración de una consulta) y el Reino Unido (donde no será legalmente vinculante). En ambos casos, la pretensión es constituir al cuerpo electoral en árbitro que neutralice con su decisión la emergencia de un nuevo cleavage o línea de escisión que amenaza con socavar los sistemas de partidos clásicos. Si en algunos casos, como la República Checa, algunos partidos han añadido el euroescepticismo a sus señas de identidad, consolidando el sistema de partidos tradicional, la evolución es más preocupante en países como el Reino Unido o Francia, donde han aparecido nuevas formaciones, como el partido de la independencia británico (UKIP), o el Movimiento por Francia, de Philippe de Villiers, cuya única razón de ser es la oposición a la UE. Estos partidos han demostrado su capacidad de atraer amplios sectores del electorado en las recientes elecciones al PE y, de hecho, se ha anunciado ya la creación de un amplio grupo euroescéptico dentro del PE agrupando, además de los mencionados, los Movimientos de Junio suecos (Junilistan) y danés (JuniBevÖgelsen), el holandés ChristenUnie y el ya mencionado Liga de las Familias Polacas, cuyo punto de contacto concreto es la oposición a la Constitución.

Pero no se trata sólo de la emergencia de nuevos partidos. La "UE" se ha convertido en un tema potencialmente divisivo dentro de algunos partidos: a las tensiones habituales tanto en los conservadores como laboristas británicos, se ha unido ahora el Partido Socialista francés, que lleva debatiendo largo

tiempo las insuficiencias desde el punto de vista "social" de la nueva constitución.

En este contexto, los referendos, por su generalización a través de la UE, proporcionan la primera oportunidad de articular de forma dicotómica un cleavage o escisión latente y emergente a través de la UE. Se trata, de forma simplificada, de la línea de enfrentamiento entre los partidarios de mayor integración (bajo diferentes posibles resultados) frente a los euroescépticos y partidarios de una concepción instrumental de la UE, cleavage que se añade y atraviesa los más clásicos derecha/izquierda, centro/periferia, etc.

Teniendo en cuenta estos datos, la valoración del referéndum como instrumento legitimador resulta necesariamente ambigua. En primer lugar, existe un riesgo de participación escasa o reducida, por la escasa capacidad movilizadora del tema frente a los ciudadanos, como han demostrado las recientes elecciones al PE. Las encuestas muestran un "apoyo difuso" continuado al proyecto europeo, pero éste difícilmente se traducirá de forma automática en una movilización de los electores apoyando a la Constitución: ni desde el punto de vista material, ni desde el punto de vista emocional, parece haber razones de peso que permitan suponer esta actitud. El propio formato de una consulta por referéndum plantea limitaciones: se trata de un voto dicotómico que no permite expresar matices. Enfrentados con un sí o un no, el elector puede estar movido a votar sobre razones que no tienen que ver, de forma inmediata, con el objeto de la consulta. Por ejemplo, no es increíble que se produzcan votos de castigo al gobierno. Incluso en algunos países en los que existe un amplio consenso político a favor de la UE y la Constitución y no cabe esperar que el referéndum se convierta en un ámbito para la batalla política (por ejemplo, España), no es imprevisible un resultado desalentador.

En segundo lugar, la escasa capacidad de movilización de las fuerzas pro-integración contrasta con la de los grupos euroescépticos, como han demostrado las recientes elecciones al PE. En un número creciente de casos, el referéndum tendrá que cerrar divergencias políticas de fondo en torno a la Constitución y será inevitable que el recurso al "interés nacional" y a una visión instrumental de la UE centre la campaña. La combinación de la necesidad de satisfacer especificidades nacionales con la

necesidad de una ratificación unánime crea la siguiente situación: la Constitución necesita reunir mayorías concurrentes en cada país formadas en virtud de circunstancias nacionales específicas. La audaz propuesta circulada en el seno de la Convención de celebrar un referéndum pan-Europeo ha encontrado escaso eco; tan sólo el canciller austriaco se ha manifestado a favor de un referéndum europeo (en vez de referendos nacionales). En ausencia de esta solución, un voto negativo en un único Estado tiene efectos sobre la totalidad de la UE, impidiendo la ratificación de un tratado o, en este caso, de la propia constitución. De ahí que los Estados miembros no admitan, paradójicamente, resultados contrarios en un único país; como es bien sabido, el referéndum danés sobre Maastricht y el irlandés sobre Niza (ambos con resultados negativos) forzaron a buscar fórmulas aparentes de compromiso y a la celebración de un nuevo referéndum. Esto ha creado en parte de la opinión pública la falsa impresión de que un país es forzado a "aceptar" o votar a favor en cualquier referéndum sobre la UE que se plantee. En realidad, este ejercicio soberano se basa en el dudoso mecanismo (desde el punto de vista de la legitimidad democrática) de "externalizar" los costes, es decir, hacer soportar a todos los miembros los costes de la decisión en un único país. Los referendos sobre la adopción del euro en Dinamarca (2000) y en Suecia (2003) demuestran que, cuando la decisión no externaliza sus costes sobre otros Estados miembros, la UE se mantiene escrupulosamente al margen.

Las perspectivas de un fracaso en el proceso de ratificación en un único país son reales (por ejemplo, en el Reino Unido o en Dinamarca). Frente a ello, los mecanismos de emergencia son mínimos: el Acta Final de la Conferencia Intergubernamental establece en una declaración anexa que si solo 4/5 de los miembros ratifican la constitución en los dos años posteriores a la firma, el Consejo tomará conocimiento de la cuestión. Pero ésta es una fórmula vaga que no compromete a nada y, a priori, las posibilidades de avanzar si algún miembro no ratifica son limitadas por no decir inexistentes, ya que los problemas jurídicos de cómo articular el mantenimiento legal y legítimo de ese país con la UE actual al mismo tiempo que entra en vigor la constitución no han sido

resueltos (ni parecen solubles).

La principal razón para recurrir a los referendos es que se trata de un instrumento al que se apela cuando no existen mayorías parlamentarias claras y/o se quiere evitar que el tema dinamite la estructura de escisiones políticas tradicionales sobre las que se basan gobierno y oposición en un parlamento

Las reformas constitucionales

Si los dos primeros procedimientos esbozan algunos problemas futuros, el tercero no resulta menos relevante, entre otras cosas, porque influye tanto en el trámite parlamentario como en el referéndum. Se trata de la reforma constitucional, que en algunos casos es absolutamente imprescindible. Irlanda es el caso más evidente ya que su adaptación a las reformas sucesivas de la UE ha sido por una reforma constitucional paralela: modalidad de autorización limitada (art. 46.2 de la Constitución irlandesa). En otros casos, se han dispuesto cláusulas "amplias", como el artículo 23 de la Constitución alemana (aunque el Tribunal Constitucional alemán, en su conocida sentencia Brunner sobre el Tratado de Maastricht, mencionó explícitamente la posibilidad de establecer límites al proceso de integración). En el contexto de la actual Constitución, algunas voces ya han manifestado la necesidad de adecuar las constituciones nacionales, por ejemplo, en Finlandia. En España, el nuevo artículo 10 de la Constitución, que establece explícitamente la supremacía del derecho comunitario, ha sido identificado por reputados constitucionalistas como un salto cualitativo difícil de acomodar en el actual artículo 93.

Sin avanzar más en el detalle del elenco de circunstancias planteadas por este requisito, cabe señalar que la Constitución va a dar entrada, en el proceso de ratificación, a un grupo de actores con una capacidad decisiva para definir el debate e interpretar el "sentido" de la integración europea: los tribunales constitucionales o supremos de los Estados miembros. A la vista de anteriores actuaciones, no hay razones que inviten al optimismo sobre la posibilidad de una ratificación fácil y rápida.