



Uno dentro y otro fuera de la Unión Europea

Austria y Suiza toman caminos diferentes

POR BARBARA BECK

Austria y Suiza tienen mucho en común. Ambos países tienen regímenes democráticos con gobiernos federales; ambos ocupan un territorio pequeño, con poblaciones de alrededor de ocho millones y siete millones, respectivamente; ambos se asientan en una geografía alpina en el centro de Europa que en ocasiones les es hostil, y comparten una frontera. Sin embargo, su historia ha sido muy diferente, y en las décadas recientes cada uno ha tenido su propio lugar entre sus vecinos europeos. Para Austria, ello ha significado una membresía en la Unión Europea mientras que a Suiza le ha representado una enfática independencia y varios acuerdos cuidadosamente gestionados que le permitan establecer relaciones de negocios con la UE.

El ingreso de Austria a la Unión Europea fue relativamente tardío, muy posterior a que los seis miembros fundadores (Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y Alemania Occidental) firmaran el Tratado de Roma por el que se estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957. El Tratado de Estado de Austria de 1955 que restauraba la independencia del país después de la Segunda Guerra Mundial, requería no sólo su estricta neutralidad, sino también su abstracción de cualquier unión económica o política, directa o indirecta, con Alemania. En 1960, se convirtió en uno de

los miembros fundadores de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) que agrupó a Gran Bretaña, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza, y sirvió de marco para el desmantelamiento de barreras comerciales sin las obligaciones políticas a que estaban sujetos los miembros de la CEE.

Austria en la "otra unión económica"

Este arreglo fue satisfactorio hasta 1986, cuando la Comunidad Europea (CE, nuevo nombre adoptado después de 1965), se embarcó en un plan de mayor integración. Mediante el Acta Única Europea se propuso establecer un mercado interno único dentro de la CE que permitiera el libre tránsito de personas, bienes, servicios y capital entre todos sus miembros. Mientras tanto, los países de la AELC iniciaron negociaciones para establecer un Área Económica Europea con la esperanza de compartir algunos de los beneficios del mercado único. Los términos propuestos decepcionaron a Austria, y decidió retirarse.

Gracias a los cambios políticos que tuvieron lugar en la Europa central y del este, Austria pudo presentar su solicitud para unirse a la CE en 1989. Después de exitosas negociaciones, más de 66 por ciento de su población votó a favor del ingreso en un referendo celebrado en abril de 1994, y a principios de 1995 se convirtió en miembro de pleno derecho. Se incorporó a la Unión Monetaria Europea en 1999 y adoptó el euro como moneda en 2002.

Era lógico que un país cuyo comercio dependía en aproximadamente 70 por ciento de la Unión Europea, buscara esa membresía. El ingreso no sólo significaba que Austria sería capaz de aprovechar en toda su extensión el mercado único europeo, sino también que podría influir en cualquier acontecimiento futuro desde esa organización. Si bien es cierto que un país de ocho millones de personas no representa un gran peso en una Unión cuyos países miembros cuentan con una población total de 450 millones (cifra que aumentará), también cabe considerar que su influencia será mayor de la que tendría permaneciendo fuera.



- AP Photo: Dondi Stimpfli

Una mujer sostiene billetes de 50 euros y 100 francos suizos. Ambos pueden ser retirados de los cajeros automáticos en Ginebra, Suiza.

Barbara Beck es editora en jefe del área de encuestas de The Economist. Vive en Londres. Es autora de *E-trends: what the future holds in the e-world* (2002, Economist Books), y de la encuesta especial de 2004 de The Economist "Is Switzerland still a special case?" [¿Continua siendo Suiza un caso especial?]

La expansión hacia el Este afecta a Austria

Austria se incorporó a tiempo para participar en las negociaciones de expansión de la UE hacia el Este, asunto que le concierne de cerca. Tenía sentimientos encontrados al respecto. Del lado positivo, el ingreso de ocho países de Europa oriental en 2004 significaba que, por primera vez,

Austria estaría rodeada de países pertenecientes a la UE y no se vería precisada a seguir vigilando una enorme frontera con países no miembros. El ingreso de todos esos miembros también abriría nuevas oportunidades de negocios y crearía empleos en el país. En el lado negativo, se preveía que los salarios y los estándares de vida más bajos prevalecientes en los países de nuevo ingreso traerían consigo mayor competencia y un flujo de trabajadores extranjeros que ofrecería una fuerza de trabajo más barata que la nacional.

Después de su ingreso, las dudas de Austria sobre la expansión se manifestaron mientras la popularidad de la Unión Europea en el país descendía de manera notable. La situación empeoró con las severas políticas fiscales que adoptó el gobierno en cumplimiento de la reglamentación de la UE y con la pérdida de empleos de los austriacos frente a los trabajadores provenientes del extranjero. Pero lo que ocasionó un enojo particular en Austria fue la respuesta colectiva de la UE a las elecciones de 1999, altamente favorecedoras para el ala de derecha, el Partido de la Libertad, antiinmigrante, que fue invitado a formar una coalición encabezada por el Partido Popular de Austria, de centro derecha. Por temor a que Austria se desplazara hacia una derecha extrema, todos los países de la UE suspendieron los contactos bilaterales a principios de 2000. Esto precipitó la renuncia del singular dirigente del partido, Jörg Haider, aunque el partido permaneció en la coalición. Los demás países de la UE eventualmente restablecieron y normalizaron sus relaciones pero los austriacos se sintieron ofendidos por lo que consideraron una intromisión en sus asuntos internos. Las recientes elecciones de octubre pasado en Austria dieron a los socialdemócratas una ventaja de dos escaños sobre el conservador Partido Popular, con el que estaban negociando una coalición a mediados de octubre. La nueva coalición en el gobierno probablemente excluya al Partido de la Libertad, eliminando así esta manzana de la discordia.

De cualquier forma, recientemente las relaciones con la UE se han vuelto un poco más cordiales. En la primavera de 2005, Austria ratificó la propuesta de la nueva Constitución para la UE (que poco después sucumbió ante el rechazo de los franceses y los holandeses). En el primer semestre de 2006, Austria ocupó la presidencia rotatoria de la UE, que fue considerada exitosa por todos y que favoreció tanto la imagen de Austria en la Unión Europea como la de esta última entre los austriacos. A pesar de todo, los austriacos siguen quejándose de que como miembros de la UE deben secundar todo lo que se decida en Bruselas, mientras que Suiza, su vecino, evita las obligaciones de la membresía pero obtiene muchas de las ventajas. Asimismo, pueden surgir otros problemas. Por ejemplo, Austria se ha opuesto con toda claridad al ingreso de Turquía a la UE y es posible que convoque a un referendo si la UE lo aprueba. Si el pueblo austriaco se pronunciara por el no, se crearía una situación delicada.

Suiza, un caso especial

A pesar de que el entusiasmo se enfrió y se desvaneció en Austria, el país, al menos, funcionó dentro de la UE. Suiza, en cambio, prefirió seguir por su cuenta. Eso no debe sorprender, este país siempre se ha resistido a unirse a organizaciones internacionales. A pesar de ello, en 1992, después de finalizar con éxito las negociaciones para formar parte del Área Económica Europea, presentó una solicitud de membresía a la UE. Sin embargo, el pueblo suizo manifestó su rechazo al tan cuidadosamente negociado acuerdo con el AEE por



- Foto: Oficina del canciller de Austria

El Canciller austriaco Wolfgang Schüssel (izquierda) en la inauguración de la exposición "Austria en Europa". – Oficina del canciller de Austria

el más estrecho margen posible en un referendo celebrado posteriormente ese mismo año. De esta manera, el gobierno se vio obligado a congelar la solicitud presentada ante la UE, y todo indica que así permanecerá en el futuro inmediato.

De todas maneras, Suiza tenía que encontrar la forma de establecer relaciones de negocios con la UE, a la que su economía está muy integrada. Durante muchos años, había acostumbrado alinear su legislación en áreas tales como la banca, los seguros, la competencia y la responsabilidad civil con la de sus vecinos de la UE para agilizar el flujo de bienes y servicios. Sin embargo, se hizo necesaria una mayor coordinación y, en 1994, Suiza inició negociaciones con la UE en varios expedientes sectoriales conocidos como "Bilaterales I". Cinco años más tarde, se llegó a un acuerdo en siete áreas: la libre circulación de personas, la transportación aérea y terrestre, la agricultura, los obstáculos técnicos al comercio, los mercados públicos y la investigación. En 2000, una mayoría de dos terceras partes de la población suiza aprobó los resultados en un referendo.

Suiza firma los Bilaterales II con la UE

Sin embargo, pronto se vio la necesidad de otra ronda de negociaciones ("Bilaterales II"), en parte porque ciertos puntos de la primera ronda habían quedado sin resolver, pero sobre todo porque habían surgido otros nuevos. En esta ocasión, la agenda incluía la participación de Suiza en las medidas de la UE relativas a la lucha contra el crimen y al asilo político, conocidas como Schengen-Dublin, así como el combate al fraude y los impuestos a los ahorros. Este último punto resultaba particularmente polémico debido a que a Suiza le parecía que amenazaba el secreto bancario, que representa una ventaja competitiva importante en su sector de servicios financieros. Eventualmente se llegó a un entendimiento y en la actualidad se han firmado y ratificado los Acuerdos Bilaterales II. Los cantones tomaron parte en dicha negociación ejerciendo su facultad de participación en el diseño de la política exterior, en particular en las negociaciones internacionales concernientes a sus atribuciones exclusivas, conferida por la importante revisión de la Constitución Suiza de 1999. Con ello se buscaba compensar la pérdida gradual de autogobierno de los cantones originada por presiones de mayor cooperación internacional en órganos como la UE.

La constante evolución de la UE representa un problema para Suiza en tanto que los acuerdos deberán actualizarse

permanentemente, lo que abre un panorama de negociaciones interminables. Con el tiempo, la disposición de la UE para entablar ese tipo de negociaciones y hacer concesiones podría disminuir. Por su parte, Suiza no puede hacer ninguna aportación a las decisiones que se toman en Bruselas.

Muchos suizos opinan que a pesar de estos inconvenientes, Suiza de hecho está en mejor posición fuera de la UE. Como miembro, tendría que pagar una elevada cuota anual por su membresía (aunque, sin pertenecer al organismo, hace una contribución financiera a cambio del acceso al mercado de la UE). Si Suiza se incorporara a la eurozona, tendría también que abandonar su preciado franco suizo, lo que quizás elevaría las tasas de interés en uno o dos puntos porcentuales. Al país le sería cada vez más difícil mantener el secreto bancario y debería modificarse el sistema del impuesto al valor agregado. Hasta los agricultores estarían menos mimados.

Por otro lado, es evidente que Suiza se beneficiaría del acceso automático a un enorme y cercano mercado y de la posibilidad de colaborar en la conformación de las políticas de la UE al seno de ese organismo. Los suizos que ven con buenos ojos a la UE piensan que el ingreso a ésta también tendría un impacto positivo que sacaría al país de su complacencia, aumentaría la competencia y reduciría los niveles de precios tan atrozmente elevados. En décadas recientes, el crecimiento económico de Suiza ha sido considerablemente menor que el de sus vecinos europeos, incluyendo Austria, por lo que su riqueza ya no es significativamente superior a la de cualquier otro país a su alrededor. Los motivos son múltiples y no todos

guardan relación con haber permanecido fuera de la UE. De hecho, muchos analistas coinciden en que, en términos económicos, las ventajas y desventajas de su membresía más o menos se compensan entre sí. A fin de cuentas, la decisión será de carácter político. Las recientes victorias electorales del Partido Popular de Suiza, contrario a la UE, ha hecho que las posibilidades de ingreso de Suiza a la UE en un futuro próximo disminuyan en gran medida.

Pero el motivo principal por el que Suiza probablemente se mantenga fuera durante bastante tiempo es su sistema de federalismo y su democracia directa. De unirse, tendría que aceptar el conjunto de leyes sobre el que se basa la Unión, conocido como "*el acquis communautaire*", sin poder elegir unas y descartar otras. Una vez dentro, debe ajustarse a las políticas de la UE, le gusten o no. Es un trago amargo para un país que invariablemente consulta a su población con relación a prácticamente toda decisión importante en cualquiera de los órdenes de gobierno. El Gobierno suizo ha encargado un estudio, mismo que deberá estar listo este año, para analizar las opciones de su futura relación con la UE, pero nadie espera resultados inmediatos.

Las dos repúblicas alpinas han encontrado distintas maneras de convivir con la UE, en un caso desde dentro, en el otro, desde el exterior. Cada una ha hecho la elección que mejor conviene a su sistema político. Ambas opciones conllevan riesgos. Pero puesto que ambos países son ricos y exitosos, sería difícil decir que una es mejor que la otra. 6