

[Imprimir Página Web](#)

Niza: El segundo referéndum irlandés

Tony Brown

ARI Nº 80-2002 - 21.10.2002

El 19 de octubre de 2002, los electores irlandeses invirtieron su postura sobre el Tratado de Niza y votaron mayoritariamente a favor de la ratificación, consiguiendo el 63% frente al 37% de los votos negativos. El factor clave de este resultado fue el aumento de la participación. En el año 2001, votó menos del 35% del electorado, si bien la segunda votación atrajo una participación del 48.5%. Las cifras muestran que la mayor parte de los votantes adicionales apoyó la ratificación.

El resultado fue celebrado inmediatamente por el *Taoiseach* (Primer Ministro), Bertie Ahern, como una reafirmación del compromiso de Irlanda con el proyecto europeo y con la ampliación. Fue también motivo de alivio para el gobierno, los partidos políticos y los grupos de la sociedad civil que habían organizado una campaña muy distinta, en intensidad y compromiso a la de 2001.

El referéndum de 2001

La sorpresa en la votación del año 2001 surgió porque la campaña a favor del "Sí" carecía de toda convicción y resultaba complaciente hasta el punto de que simplemente se esperaba que los electores "salieran a cumplir con su obligación". Las complejidades del Tratado de Niza y su importancia para el proceso de ampliación no fueron explicadas ni justificadas. La campaña del referéndum estuvo mal preparada. Se fracasó estrepitosamente en el intento de reunir una unión persuasiva de fuerzas políticas y de la sociedad civil a favor del tratado y de su auténtico objetivo – la unificación de un continente tanto tiempo dividido por la guerra y la ideología.

La campaña a favor del "No" resultó eficaz y enérgica, logrando brillar en contraste con su mediocre oposición. Sus partidarios se unieron con un único propósito: infligir una derrota a un tratado europeo. Constituido primordialmente por grupos políticos y de la sociedad civil representativos de los elementos de derecha, izquierda y fundamentalistas más extremos de la sociedad irlandesa, consiguió encontrar un objetivo común alrededor de unos pocos temas, resumidos en el dramático lema del grupo fundamentalista "No a Niza": "Perderás: poder, dinero, influencia." Desde el Sinn Fein hasta el Partido Verde, el espectro fue amplio pero el objetivo estaba claramente definido: buscaba explotar las dudas y la ansiedad del electorado. El resultado de esta campaña mal planificada y pobremente ejecutada fue el rechazo del tratado -por un 54% frente a un 46%- y una crisis política, no sólo para el gobierno sino para el conjunto del aparato político y económico de Irlanda. En un país que se había beneficiado tan considerablemente de la pertenencia a la CE/UE hasta el punto de pasar de un estatus de economía indigente y periférica a un miembro próspero y maduro de la Zona Euro, resultaba chocante despertarse una mañana en la que quizás el avance más importante de su historia - la reunificación de Europa, Occidental y Oriental – había sido puesto en peligro por una decisión del electorado irlandés.

Un segundo referéndum - ¿Por qué?

Tras el rechazo del tratado, el gobierno se enfrentó con el mismo dilema que había desafiado a la administración danesa en 1992: ¿Cómo resolver su propio problema sin crear un problema a los demás? Se trataba de un problema irlandés. El gobierno irlandés se había involucrado totalmente en la Conferencia Intergubernamental de Niza y estaba plenamente comprometido con el difícil consenso allí alcanzado. Fue parte del complejo juego de pactos institucionales que, junto con otros pequeños Estados miembros, equilibraban los intereses de los grandes y los pequeños, los antiguos y los nuevos. Pero no consiguió en absoluto persuadir al electorado irlandés de la bondad de sus negociaciones y su confianza en la futura dirección de la Unión Europea. El profesor Brigid Laffan, de la University College de Dublín, resumió la dificultad: "En el Consejo Europeo de Gotemburgo, los demás Estados miembros subrayaron su compromiso interno de ratificar el Tratado de Niza y resaltaron la importancia del tratado para la ampliación. El gobierno irlandés no pidió ni se le hubiese permitido la posibilidad de renegociar el tratado."

El acuerdo de Niza se percibió como una intrincada compensación que no resultaba tan agradable como la solución pactada entre la Unión Europea y Dinamarca en 1992. No era posible obtener *opt outs* (cláusulas de exclusión) de un paquete esencialmente institucional. Mientras que una cláusula de exclusión de la Unión Económica y Monetaria había resultado factible en el caso danés, el mismo enfoque no podía aplicarse a la pertenencia irlandesa al Consejo de Ministros o al Parlamento Europeo. El consenso de Niza debía aceptarse en su conjunto o no aceptarse en absoluto. Y sin éste la ampliación no podría seguir adelante conforme a lo previsto.

El rechazo de Niza por parte de Irlanda bloquearía la ampliación prevista con graves implicaciones. La posposición causaría decepción, desesperanza y frustración tanto entre los Estados miembros como entre los países candidatos. Irlanda sufriría una pérdida del prestigio e influencia política conseguidos a lo largo de treinta años y que había resultado tan importante a la hora de obtener apoyos para el desarrollo de Irlanda tanto económica como socialmente.

El gobierno sólo vio una salida: un segundo referéndum.

Un segundo referéndum - ¿Cómo?

La idea de presentar un tratado no modificado a los electores por segunda vez estaba llena de dificultades. Más de

uno se preguntó: ¿cuál es la parte concreta del 'No' que no entienden el gobierno y los demás Estados miembros? Se decidió proceder a una segunda votación, pero sólo después de las elecciones generales convocadas para 2002. Y se consideró necesario adoptar una serie de iniciativas destinadas a "cambiar el contexto" la nueva convocatoria. Antes del primer referéndum, el Partido Laborista irlandés había exigido el establecimiento de un foro representativo para debatir el abanico de temas planteados en la Declaración de Niza sobre el Futuro de Europa, destinada a "mejorar y supervisar la legitimidad democrática y transparencia de la Unión y sus instituciones". El Foro Nacional sobre Europa, con representantes de las instituciones políticas y la sociedad civil, comenzó sus trabajos en octubre de 2001 y ya ha celebrado más de veinte sesiones plenarias en Dublín, además de unos treinta debates públicos en pueblos y ciudades en todo el país. Sus dos informes provisionales han tratado acerca de las actitudes ante la ampliación y muchos de los puntos políticos clave debatidos en ambos referendos.

El gobierno, en consultas con los demás partidos del *Dail* (Parlamento), promovió una serie de reformas parlamentarias destinadas a fortalecer la vigilancia de la legislación comunitaria y exigir a los ministros un mayor grado de rendición de cuentas por su trabajo dentro del Consejo. Se esperaba que estos cambios facilitaran la comprensión pública del proceso legislativo comunitario y mejorasen la transposición de las normas y reglamentos comunitarios al Derecho irlandés.

Finalmente, se consideró necesario adoptar medidas para tratar la eterna cuestión de la neutralidad irlandesa que había figurado como la cuestión central del debate en cada referéndum sobre la relación de Irlanda con la CE/EU. Tras diversos debates parlamentarios acerca de diferentes posiciones contrarias al tema, el gobierno anunció que incluiría una enmienda constitucional prohibiendo la pertenencia irlandesa a cualquier 'defensa común' de la UE sin el voto positivo del pueblo irlandés expresado en referéndum.

Con estas iniciativas en marcha, y tras el éxito del gobierno de coalición en las elecciones generales de mayo de 2002, que determinaron la primera reelección de un gobierno irlandés desde 1969, se anunció que el segundo referéndum sobre Niza tendría lugar el 19 de octubre de 2002.

La campaña

La campaña fue muy diferente a la del año 2001.

Los partidarios del 'Sí' estaban en esta ocasión decididos a fijar la agenda y a trasladar los asuntos importantes a la población. Se identificaron tres temas principales:

- La necesidad de permitir que se llevase a cabo la ampliación conforme al calendario establecido,
- El reconocimiento de las numerosas ventajas de la pertenencia de Irlanda a la Unión Europea, y
- El reconocimiento del daño al prestigio e influencia de Irlanda - y potencialmente a la inversión extranjera en el país - que podría conllevar un segundo 'No'.

Los principales partidos políticos lanzaron campañas con mítines públicos, captación local de votos y distribución de folletos. Los líderes de los partidos convocaron ruedas de prensa periódicas e impartieron grandes discursos. Los partidos del gobierno dedicaron mucho tiempo a las reuniones con altos dirigentes tanto de los Estados miembros como de los países candidatos. Las visitas, y las vehementes declaraciones a favor de la ampliación, de los primeros ministros de Dinamarca y Eslovenia tuvieron mucho eco la prensa. Los partidos de la oposición utilizaron sus relaciones internacionales con un efecto similar. Y, una dramática apelación desde Praga por el altamente respetado presidente checo, Vaclav Havel, saltó a los principales titulares. Havel subrayó los peligros que podía tener un retraso en el proceso de ampliación para la estabilidad de Europa Central y Oriental.

Además de los partidos políticos, la participación de la sociedad civil en la campaña a favor del 'Sí' fue muy importante. Las principales organizaciones relacionadas con el Empleo y la Agricultura, junto con los sindicatos nacionales, se emplearon a fondo en la campaña. La confederación empresarial nacional recaudó grandes cantidades de dinero de sus miembros para financiar publicidad en carteles y medios en dimensiones nunca vistas hasta ahora, mientras que muchas grandes empresas organizaron seminarios internos sobre el tratado y sus implicaciones.

Dos organizaciones se destacaron en esta campaña a favor del "Sí". "Irlanda para Europa" - agrupación de jóvenes profesionales y estudiantes - desarrolló una campaña con gran profesionalidad por todo el país, interviniendo en mítines públicos, en debates abiertos al público en emisoras locales de radio y en los campus universitarios y centros comerciales. "La Alianza Irlandesa por Europa", brillantemente encabezada por el académico dublinés y catedrático Brigid Laffan, aunó un amplio abanico de intereses profesionales, sectoriales y de otro tipo que lanzaron una considerable campaña de medios mediante la participación voluntaria de muchos expertos en prensa y relaciones públicas de primer orden. En particular La Alianza aportó una plataforma para una de las auténticas estrellas de la campaña, el antiguo *Taoiseach*, Dr. Garret FitzGerald, quien abandonó su retiro político para hacer campaña sin descanso no sólo en radio y televisión sino también en las calles de Dublín y los estadios de fútbol.

En el lado del 'No' la alineación fue la misma que en la primera ocasión. La mezcla de elementos de izquierda, derecha y fundamentalistas no funcionó tan bien como en 2002. El intento por parte del grupo del 'No a Niza', estrechamente relacionado con el movimiento Pro-Vida, de introducir la cuestión de la inmigración desde los nuevos miembros tras la ampliación, condujo a una clara división entorno al presunto racismo. Se hizo público entonces que el máximo portavoz de la plataforma "No a Niza" había participado en actividades del partido neonazi NDP en Alemania. Su alegato de que no había visto las banderolas ni entendido los discursos fue recibida con cierto escepticismo. Los argumentos del Sinn Fein de que su objetivo era la defensa de la democracia y sus críticas de lo que denominaban 'militarización' de la Unión Europea causaron un impacto nulo fuera de sus enclaves tradicionales. Los temas planteados por los defensores del 'No' fueron idénticos a los adelantados un año antes y, en algunos casos, que los utilizados para oponerse a la entrada en la CEE en 1972. Los temas principales fueron los siguientes:

- Neutralidad; la creación de un ejército de la UE con servicio militar obligatorio para los jóvenes irlandeses

- Dominio por los Estados grandes; una Europa 'de dos velocidades' planteada por la Cooperación Mejorada
- Soberanía; la pérdida de un escaño permanente en la Comisión; extensión del voto por mayoría cualificada en perjuicio del llamado 'veto nacional'.
- El Déficit Democrático; ausencia de rendición de cuentas
- Amenazas a la fe y principios morales irlandeses: aborto, eutanasia etc.
- La propia ampliación; Niza no es necesario para la a favor de la ampliación; las amenazas de los agricultores polacos pobres; la inmigración y desvío de inversión desde Irlanda.

Aunque algunos de estos temas eran claramente importantes su tratamiento en la campaña fue deplorable en muchos casos. La reducción del debate sobre la política de Seguridad y Defensa comunitaria a las amenazas de pasar a "enredarse en conflictos sangrientos solamente porque la UE dice que debemos hacerlo " hizo muy poco por construir un discurso racional. La constante repetición de denuncias sin fundamento de que este o aquel artículo del tratado conllevaría desventajas para Irlanda - por ejemplo, que el artículo 133 sobre la extensión del voto por mayoría cualificada con respecto a los mandatos para negociaciones comerciales provocaría la privatización masiva de los servicios públicos irlandeses -malgastó horas de tiempo de debate y ríos de tinta en los periódicos.

Quizás el elemento más perturbador del argumento a favor del 'No' fue la acusación de que la totalidad o la mayor parte de los socios comunitarios de Irlanda no resultaban fiables y, casi con toda seguridad, participaban en una conspiración contra este país. El electorado, que conoce bien la buena fe y generosidad mostrada por todos estos países hacia Irlanda a lo largo de décadas de pertenencia a la CE/UE mostró una creciente intolerancia ante esta desagradable prueba de algo parecido a la xenofobia.

Como dijo Harold Macmillan, las circunstancias mandan mucho en la política. La campaña del referéndum tuvo lugar en un momento en el que el gobierno estaba sometido a una grave presión desde dos frentes. Las medidas de ajuste de gasto público poco después de las elecciones generales provocaron denuncias de que el electorado había sido engañado por los partidos de la coalición. Y un informe sobre corrupción en el gobierno local en la región de Dublín apuntó hacia altos cargos relacionados con los principales partidos de gobierno. La oposición parlamentaria en el lado del 'Sí' hizo con éxito un esfuerzo para persuadir a los votantes de que esperasen una oportunidad mejor para castigar al gobierno y se concentrasen en el tema auténtico, la ampliación.

El resultado

Como ya se ha indicado, el resultado del referéndum fue un rotundo 'Sí'. Con una participación del 48,5% las preceptivas enmiendas a la Constitución quedaron aprobadas por 906.292 votantes (63%), con 534.887 (37%) de votos en contra. Fue muy significativo el hecho de que el referéndum arrojara un resultado positivo en las 42 circunscripciones parlamentarias. En el año 2001, solamente dos circunscripciones, en los suburbios de Dublín, registraron una mayoría a favor del 'Sí'. De modo que no hubo rastro de disparidades regionales ni de la división urbana/rural que había resultado evidente en otros referendos en los últimos años. Este fue un resultado genuinamente nacional, reflejando el hecho de que los asuntos de la ampliación habían dominado la campaña. La importancia del aumento de la participación fue subrayada por el hecho de que el mayor voto a favor del "Sí" se obtuvo en la circunscripción con la máxima participación - Dun Laoghaire, con un voto positivo del 73% y una participación del 57% - mientras que el menor voto positivo se registró en la zona con la menor participación - Donegal South West, con un 52,5% a favor del 'Sí' y solamente una participación del 36%.

Valoración

El resultado del referéndum fue una notable renovación de la posición irlandesa en asuntos comunitarios y, sin duda, un motivo de auténtico alivio en las capitales desde Bruselas a Bratislava. La intensidad de la campaña y la movilización de colectivos nuevos, y muy implicados, de la sociedad civil alrededor del proyecto comunitario fueron resultados positivos. No obstante, no debe existir complacencia. La debacle del año 2001 fue una merecida llamada de atención a un complaciente aparato de poder nacional que no sólo había infravalorado la situación post-Niza sino que además había olvidado durante años la necesidad de hacer partícipe a la sociedad irlandesa de los detalles y la dirección del proyecto comunitario. Ahora hace falta mucho esfuerzo - en las escuelas, en el parlamento, en los medios - para asegurar el conocimiento y la comprensión por parte de la sociedad y para promover una discusión y debate abierto sobre las cuestiones europeas. En una sociedad en rápida mutación como la Irlanda moderna existe poco sentido histórico, por ejemplo sobre el legado de la Segunda Guerra mundial, y la integración europea debe estudiarse en términos contemporáneos y relevantes.

En el periodo que se abre ahora, centrado en el trabajo de la Convención Europea y con la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental del año 2004, se tratará la cuestión fundamental de la dirección política y económica de la Unión Europea ampliada en el centro de un intenso debate y, eventualmente, como el objeto de otro tratado y otro referéndum en Irlanda. No estará lejos del pensamiento de los políticos irlandeses mientras celebran el tardío 'Sí' que 2004 es la fecha prevista para la próxima Presidencia irlandesa de la Unión Europea.

La larga saga del drama de Irlanda sobre Niza debe ser analizada y valorada para garantizar que el próximo *rendez-vous* irlandés con la adopción de tratados europeos sea tratado de manera más cuidadosamente considerada y estructurada y con pleno reconocimiento de que, en un país de referendos como Irlanda, el consentimiento de la gente nunca puede darse por hecho.

Apéndice

A continuación se expresan los resultados resumidos de los seis referendos irlandeses sobre la Unión Europea. El resultado de 2002 invierte marginalmente una tendencia descendente de apoyo a estas propuestas

		% Particip.	% Sí	% No
1972	Accesión	71	83	17

1987	Acta Única Europea	44	70	30
1992	Maastricht (TUE)	57	69	31
1998	Amsterdam	56	62	38
2001	Niza I	35	46	54
2002	Niza II	49	63	37

Tony Brown

Instituto de Asuntos Europeos, Dublín

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

[Subir ▲](#)