



## **El horizonte de Europa. Perspectivas de la política de ampliación de la UE**

*Presentado por el Centro de Investigaciones Políticas Aplicadas  
(Centrum für angewandte Politikforschung - C•A•P) de Munich*

*Documento estratégico para el Cuarto Foro Germano-Español  
5 y 6 de febrero de 2007, Würth-Haus Berlin*

Organizadores:



FUNDACIÓN  
RAFAEL  
DEL PINO

## 1. ¿Ha alcanzado Europa sus fronteras definitivas?

La Unión Europea (UE) se encuentra en una etapa de inseguridad. El desencanto domina la política cotidiana y los grandes logros de la integración europea parecen consumados. En un momento como éste es necesario buscar nuevas perspectivas sin perder de vista los grandes éxitos históricos de la unificación europea.

Tras años de dolorosas experiencias y enemistades belicosas, la construcción de una comunidad europea se convirtió en la idea fundamental de la posguerra. Dos fuentes vitales proporcionaron insospechadas reservas de fuerza para alcanzar ese fin: la esperanza de seguridad entre los por entonces enemistados países de Europa y ante la amenaza del Este, así como la perspectiva de bienestar económico a través del mercado común. Ambas ideas lograron realizarse y demuestran fehacientemente el éxito de la historia europea.

Éste éxito continúa: Tras la adhesión de diez nuevos Estados miembros el 1 de mayo de 2004, la reunificación del continente ha proseguido con la incorporación de Bulgaria y Rumania a la UE, y la de Eslovenia a la zona del euro el 1 de enero de 2007. La ampliación prevista del espacio Schengen a diez de los nuevos Estados miembros de la UE en el otoño de 2007 constituye un paso importante para suprimir las fronteras al interior de Europa. El papel fundamental desempeñado por la UE en la estabilización de Macedonia ejemplifica la influencia que puede ejercer la Unión sobre sus vecinos inmediatos, y el atractivo que sigue teniendo el proyecto de integración en el exterior es otra prueba de la inquebrantable relevancia de la Unión.

Sin embargo, la integración de Europa parece haberse detenido, tanto en su dimensión interna como externa. Los intentos comunes de modernizar las economías europeas en el marco de la Estrategia de Lisboa se topan con ciertas dificultades, la oposición a las fusiones y adquisiciones de empresas europeas dan testimonio de un nuevo nacionalismo económico y las reflexiones sobre el futuro de la Constitución de la UE han quedado hasta ahora sin resultados concretos.

En la dimensión exterior aumentan el cansancio por las continuas ampliaciones y el escepticismo sobre la posibilidad de combinar consolidación y ampliación. La capacidad de la Unión Europea para absorber nuevos Estados miembros es puesta en duda en amplios círculos de la política y la opinión pública. A primera vista, el debate gira en torno a la capacidad de integración política, institucional y financiera de la gran Unión de 27 o más Estados miembros. Sin embargo, el debate toca igualmente los estratos profundos de la razón europea, pues lo que se plantea es la capacidad de integración cultural y social de las sociedades de la Unión. Estamos hablando de la identidad de Europa.

No obstante, la Unión Europea no puede permitirse una paralización ante los grandes retos que afronta el mundo actual. Por eso, es preciso cuestionar los supuestos límites y diseñar un nuevo marco rector. Se requieren ideas para superar los bloqueos internos y externos que sufre la política europea. A este respecto, la definición de una política activa de ampliación para la UE revestirá una importancia fundamental.

## 2. De la Comunidad de los Seis a la UE de más de 30 Estados miembros

Un vistazo a la historia de la creación de la Unión Europea nos permite comprender las dimensiones de la importancia histórica que reviste un continente europeo casi totalmente reunificado. La Comunidad inicial de los Seis, formada por Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, que sentó los cimientos de las Comunidades Europeas con la firma de los Tratados de Roma en 1957, se ha convertido desde entonces en una gran Unión que cuenta con 27 Estados miembros y alrededor de 500 millones de ciudadanos.

La pauta para la incorporación de nuevos Estados miembros son los Tratados de la Unión Europea. El Derecho primario de la UE y la práctica de los «Criterios de Copenhague» establecen que Europa no es tan sólo una figura geográfica, sino una combinación de criterios territoriales y valores culturales, de opiniones y elementos normativos.<sup>1</sup>

### Fundamentos jurídicos de la política de ampliación de la UE

Preámbulo del Tratado UE:	El objetivo es la «sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos».
Apartado 1 del artículo 6 del Tratado UE:	«La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros».
Artículo 49 del Tratado UE:	«Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión».
Criterios de Copenhague (1993):	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidad de la democracia, el Estado de derecho y las instituciones políticas</li> <li>- Respeto de los principios de una economía de libre mercado abierta y competitiva</li> <li>- Capacidad del ordenamiento jurídico para integrar el acervo comunitario</li> <li>- Mantenimiento de la capacidad de la UE para absorber nuevos Estados miembros y, al mismo tiempo, no frenar la dinámica del proceso de integración</li> </ul>

Fuente: exposición propia

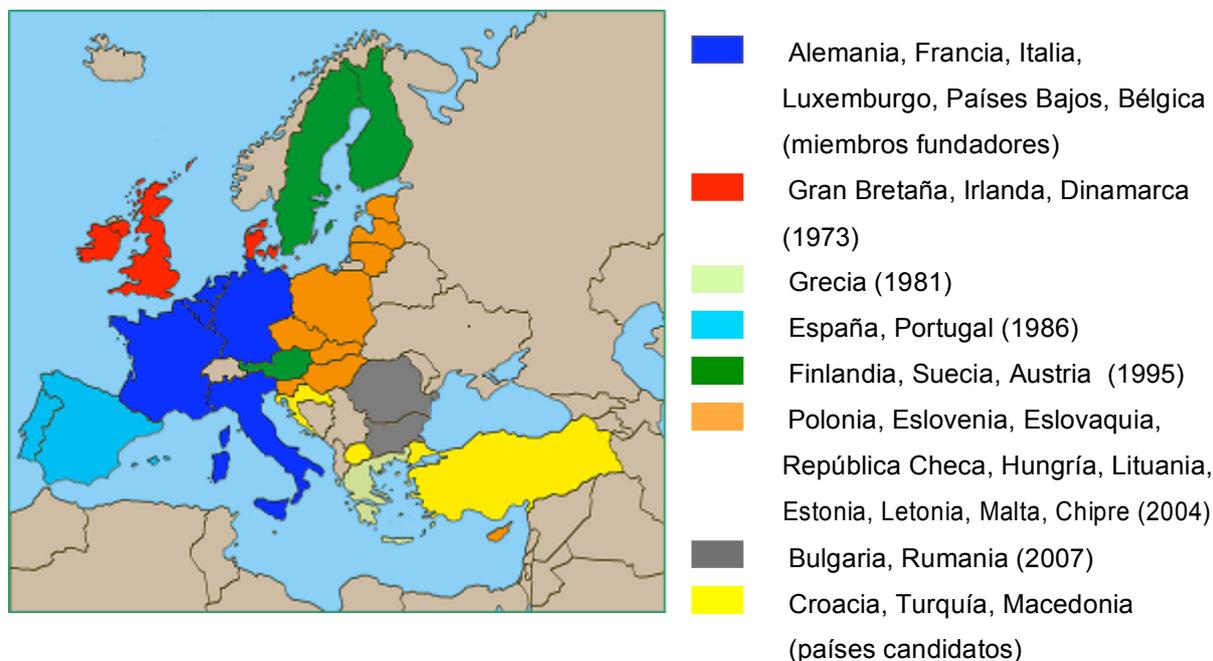
Con las primeras cuatro rondas de ampliación, se integró primero Europa Occidental con la adhesión de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca (1973), Grecia (1981), España y Portugal (1986) y Austria, Finlandia y Suecia (1995). Los procesos de adhesión de Suiza y Noruega se interrumpieron como consecuencia de sendos referendos negativos; no obstante, estos dos países, al igual que Liechtenstein e Islandia, se encuentran estrechamente integrados en la cooperación política, económica y social de Europa.

La dimensión histórica de la ampliación de 2004, la mayor de la historia de la Unión Europea, se pone de manifiesto si echamos un vistazo a los siglos de guerras y destrucción que han assolado al continente europeo. Con la ampliación hacia el Este, la Unión Europea ha dejado tras de sí la división de Europa y ha sentado los cimientos para la unificación paneuropea. La adhesión de Estonia, Letonia, Lituania,

<sup>1</sup> A este respectó, véase Rehn, Olli (2006): Europe's Next Frontiers. Münchner Beiträge zur Europäischen Einigung, volumen 14, Múnich.

Malta, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, la República Checa, Hungría y Chipre constituyó una contribución sumamente importante a la estabilidad de Europa. Con la incorporación de Bulgaria y Rumania el 1 de enero de 2007, cuyos procesos de adhesión se habían retrasado debido a su falta de preparación, concluye la mayor ronda de ampliación de la UE.

### Las ampliaciones de la CE/UE



Apenas finalizada la gran ampliación hacia el Este, la Unión Europea inició, tras una serie de controvertidos debates, las negociaciones de adhesión con Turquía en el mes de octubre de 2005. En esa misma fecha, la UE puso en marcha las negociaciones con Croacia, cuya adhesión podría hacerse realidad antes de que finalice este decenio. Macedonia recibió la condición de país candidato poco después. Asimismo, los demás Estados de los Balcanes Occidentales – Albania, Serbia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina – mantienen estrechos lazos con la Unión Europea mediante la celebración de acuerdos de estabilización y asociación y tienen perspectivas concretas de ingreso.

De este modo, la Unión Europea se ha pronunciado claramente a favor de continuar la política de ampliación, pues los acuerdos vigentes ya prevén una UE de treinta o más Estados miembros. Esta política debe definirse mediante una gestión eficaz de los procesos en el marco de las negociaciones a fin de poder agotar las oportunidades de futuras ampliaciones y mitigar los riesgos. Las experiencias obtenidas con la ampliación de 2004 pueden servir de pauta para ello e integrarse en la planificación estratégica de nuevas adhesiones.

Para ello es necesario, en particular, formular tareas definidas para los países candidatos, dar transparencia y credibilidad a la adhesión de Turquía, asumir responsabilidad en relación con los países de los Balcanes Occidentales y garantizar el apoyo por parte de los ciudadanos.

- *Formular tareas claras para los países candidatos*

La Unión tiene que presentarse de forma coherente ante los países candidatos. Los países que deseen la adhesión deben recibir orientaciones claras y transparentes que les permitan acercarse a la Unión Europea. La vinculación entre las reformas y el ritmo de la adhesión de los países candidatos puede servir de punto de referencia de todo el proceso de adhesión tanto para los países candidatos como para los responsables políticos de la UE y los ciudadanos.

En su decisión de emprender negociaciones de adhesión con Turquía, la Unión Europea indicó con una rotundidad sin precedentes que el inicio de las negociaciones no desembocaría automáticamente en la plena adhesión de los países candidatos. Si lo considera oportuno, la Comisión Europea puede recomendar la suspensión de las negociaciones. Y, si bien hasta ahora ningún proceso de adhesión se ha interrumpido definitivamente, en el caso de Bulgaria y Rumania al menos se retrasó cierto tiempo. La suspensión de la negociación de algunos capítulos con Turquía constituye la crítica más clara formulada hasta ahora al curso que siguen las reformas de un país candidato. De esta manera, la UE se ha dotado de un instrumento para mantener la presión sobre los países candidatos para que continúen con las reformas, dándoles igualmente el tiempo necesario para llevarlas a cabo.

- *Dar transparencia y credibilidad a la adhesión de Turquía*

La prueba definitiva para la futura política de ampliación de la Unión Europea será el caso de Turquía. En vista de los aspectos negativos del informe que presentó la Comisión Europea en el otoño de 2006,<sup>2</sup> la UE decidió en diciembre suspender parcialmente las negociaciones de adhesión.

Todo parece indicar que las negociaciones entre la UE y Turquía serán largas y sumamente complejas.<sup>3</sup> Y aun en el caso de que todas las deliberaciones finalicen con éxito y se introduzcan y apliquen las reformas necesarias para la adhesión en Turquía, la incorporación de este país podría fracasar finalmente por el veto del Parlamento Europeo o de alguno de los Estados miembros. En Francia ya se ha decidido celebrar un referendo sobre la adhesión de Turquía. Si el Tratado de adhesión no se ratifica en un único país, Turquía no podrá ser Estado miembro de la Unión.

Tampoco hay que olvidar el estado de ánimo existente dentro de la sociedad turca. Actualmente, la oposición contra la adhesión a la UE va en aumento en la población del país. Las reservas que despierta la plena adhesión de Turquía en algunas partes de la Unión Europea podrían reforzar aún más este rechazo y hacer que la voluntad reformista perdiera fuerza en el país candidato. Por esa razón, el objetivo de la Unión Europea debería ser utilizar un procedimiento transparente basado en las obligaciones ya contraídas, a fin de evitar que su política de ampliación perdiera credibilidad. Debería procurar prestar un apoyo constante a los esfuerzos reformistas dentro de la sociedad civil turca y seguir impulsando la modernización social. En última instancia, la decisión sobre la adhesión de Turquía a la UE será tomada en

---

<sup>2</sup> A este respecto, véase Comisión Europea (2006): Progress report on Turkey, Bruselas. Disponible en [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/Nov/tr\\_sec\\_1390\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/tr_sec_1390_en.pdf).

<sup>3</sup> Emmanouilidis, Janis (2004): EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Analyse und Ausblick, C-A-P Position, Múnich. Disponible en <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2004/tuerkei-eu.php>.

gran parte por la propia sociedad turca. Un rechazo provocado por la decepción y el abandono de las reformas irían en contra de los intereses de la Unión.

- *Asumir responsabilidad en relación con los países de los Balcanes Occidentales*

A la Unión Europea le corresponde una responsabilidad especial en la parte sudoriental del continente. El fracaso de la gestión europea de los conflictos acaecidos a principios de los años noventa hizo que los grandes Estados miembros aprendieran a actuar juntos y unieran sus intereses fundamentales. Con la promesa formulada en el Consejo Europeo de Tampere de 1999 y la celebración de acuerdos de estabilización y asociación, la UE ofreció a los países balcánicos una clara perspectiva de adhesión que reiteró en la «Declaración de Salzburgo» de marzo de 2006. Esta perspectiva brinda tanto a la Unión como a los países de los Balcanes numerosas oportunidades políticas, económicas y sociales.

Numerosos responsables políticos europeos se han declarado dispuestos, en vista del rechazo que despierta actualmente la ampliación, a que la UE siga ofreciendo a los países de los Balcanes Occidentales una clara perspectiva de adhesión a pesar del debate sobre la capacidad de absorción o integración de la Unión. La adhesión de Bulgaria y Rumania ha hecho que aumente la presión para que se cierre el «agujero negro» en el mapa de Europa. La ampliación de la UE hacia los Balcanes Occidentales, cuya dimensión no es comparable a la ronda de adhesión de 2004, no está en duda: lo único que queda por determinar es el cuándo y el cómo.

- *Garantizar el apoyo por parte de los ciudadanos*

La política de ampliación de la Unión Europea siempre ha presentado un grave déficit que actualmente plantea muchos problemas. Los responsables políticos europeos no han sabido transmitir de forma adecuada a los ciudadanos europeos el alcance histórico y las posibilidades que encierra la mayor ronda de adhesión en la historia de la UE. En lugar de ello se inició un debate público en torno a aspectos financieros y contribuciones adicionales. La amenaza de saturación de los mercados laborales por parte de los trabajadores procedentes de los nuevos Estados miembros ha dominado los argumentos de quienes se oponen a la adhesión.

Apenas finalizada la adhesión de los diez nuevos Estados miembros en mayo de 2004, los ciudadanos se encontraron con el anuncio del inicio de las negociaciones de adhesión con Croacia y Turquía en el mes de octubre de 2005. La perspectiva de adhesión de los países de los Balcanes Occidentales se había materializado sin que la opinión pública hubiese reparado en ello. No se transmitieron los objetivos de la ampliación, lo que se refleja en una evidente falta de información y en la cada vez menor aprobación que recibe la política de ampliación de la UE.

El referendo sobre la constitución celebrado en Francia en mayo de 2005 puso de manifiesto las consecuencias que puede tener la falta de información sobre el tema de la ampliación. Los adversarios de la Constitución lograron convertir este referendo en un plebiscito sobre la adhesión de Turquía a la UE a fin de movilizar de este modo a gran parte de la población<sup>4</sup>. A resultas de ello, el Gobierno francés

---

<sup>4</sup> Véase Comisión Europea (2005): Flash Eurobarometer 171: Post-referendum Survey in France, Bruselas. Disponible en [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm).

decidió enmendar la Constitución para que toda futura ampliación sea sometida a referendo.

#### **Opinión de los ciudadanos sobre la ampliación de 2004**

<b>Pregunta</b>	<b>De acuerdo</b>	<b>En desacuerdo</b>
La ampliación de la UE es algo positivo	45%	42%
La ampliación debilita el proceso democrático de toma de decisiones en la UE	43%	38%
La ampliación promueve las deslocalizaciones de empresas hacia países con menores costes laborales	75%	14%
La ampliación será una carga para el presupuesto de los antiguos Estados miembros	57%	25%
La ampliación incrementa el riesgo de delincuencia	62%	27%

Fuente: Comisión Europea (2006): *Special Eurobarometer 255*, Bruselas.

En vista de todo ello, cada vez es mayor la presión que soportan todos los actores de la política europea para que comuniquen de forma transparente y franca la política de ampliación. Una política de comunicación franca sobre las ventajas y desventajas de la ampliación de la UE podría contribuir a hacer frente al rechazo que provocan las ampliaciones.<sup>5</sup> Los problemas que plantea la ampliación deberían abordarse con franqueza, al igual que los costes que conllevaría la no ampliación.

#### **4. Más allá de la ampliación: Definición de la política europea de vecindad**

Tras la gran ampliación a doce nuevos Estados miembros, la UE se expone a vecindades sensibles. Sus límites orientales van desde el Mar de Barents en el extremo norte, pasando por el Mar Negro y el espacio postsoviético, el Oriente Próximo y Oriente Medio en el sudeste, y al sur limita con los países del Norte de África. Además, la adhesión de Turquía haría que la Unión Europea tuviese fronteras directas con Siria, Irak, Irán, Armenia y Georgia. Esta vecindad directa plantearía un reto para la política de estabilidad, cuya dimensión y alcance no han terminado de entenderse. Por ello, la consolidación de esta relación de vecindad mediante una estrategia de estabilización e integración eficaz debería ser una de las principales prioridades de la UE. A tal fin sería necesario tomar en consideración lo siguiente:

- *Mantener la apertura de la Unión Europea*

La gran Unión Europea no debe cerrar totalmente sus puertas más allá de los Balcanes y Turquía. La perspectiva de la incorporación en la UE constituye un estímulo fundamental para que la mayoría de los países europeos del entorno de la Unión pongan en marcha o continúen su transformación política y económica. Paralelamente, la adhesión de estos países a la UE no es posible de inmediato. Por ello es necesario ofrecer a los países que aspiran a la adhesión formas innovadoras

<sup>5</sup> Sobre la política de comunicación de la UE, véase Seeger, Sarah (2006): *Das Weißbuch der Kommission über eine europäische Kommunikationspolitik – ein Neuanfang europäischer Kommunikation?*, C·A·P Aktuell 1, Múnich.

de estabilización y aproximación. La clave para la integración de los países extracomunitarios en la estrecha red de la cooperación europea podría ser la creación de diversos grados de asociación en el futuro. La perspectiva de integración en la Unión tendría el atractivo suficiente para estimular reformas políticas y económicas en los países vecinos de la UE. Al mismo tiempo, al excluir durante un tiempo indefinido una ampliación más allá de los Balcanes y de Turquía se respondería al rechazo que despierta la ampliación en la UE de los 27.

- *Responsabilidad en las relaciones de vecindad de la UE*

La UE debería profundizar permanentemente las relaciones con los países vecinos europeos en el marco de la política euromediterránea y de una política diferenciada hacia los países del Este.<sup>6</sup> Así, la UE necesita una genuina estrategia para las antiguas repúblicas soviéticas, al igual que para el área del Mar Negro, Asia Central y el Cáucaso Meridional. El continuo desarrollo de los programas de cooperación reviste una gran importancia en el apoyo a las fuerzas favorables a las reformas políticas, económicas y sociales, incluso en relación con la asociación euromediterránea, que une a la UE con todos los países de la cuenca meridional del Mediterráneo, con la excepción de Libia, Jordania y los territorios palestinos. Problemas como el constante flujo de emigrantes, pero también la importancia estratégica que tienen estas regiones para la seguridad del abastecimiento energético de la UE, ponen de manifiesto que la política de vecindad es en interés sobre todo de los propios intereses de la Unión.

- *Asociación activa con Rusia*

La cooperación con los vecinos directos de la UE en Europa Occidental, en el área del Mar Muerto y en Asia Central requiere una asociación activa con Rusia. En el futuro será necesario europeizar aún más estas relaciones y volver a definir su contenido y sus formas. Es necesario intensificar la estrecha colaboración en los cuatro «espacios comunes»: economía, seguridad y justicia, seguridad exterior e investigación y educación. Al mismo tiempo debe hacerse hincapié en que la cooperación se basa en valores y en la necesidad de llevar a cabo reformas democráticas en Rusia.

---

<sup>6</sup> Kempe, Iris (2006): Eine neue Ostpolitik, C·A·P Analyse 2, Múnich.

## 5. Reforzar la capacidad de absorción e integración de la UE

Una definición activa de la dimensión externa de la ampliación de la UE por medio de diversos instrumentos de aproximación y ampliación requiere forzosamente un nuevo orden de las estructuras internas de la Unión, si no se quiere poner en peligro los procesos de adhesión en curso.

- *Incrementar la capacidad de absorción institucional de la UE*

El Tratado de Niza, vigente en la actualidad, contiene disposiciones para una UE de hasta 27 Estados miembros. Es urgente llevar a cabo una revisión de los Tratados antes de la incorporación de Croacia, Turquía y los países de los Balcanes Occidentales a fin de mantener el equilibrio entre consolidación y ampliación. En este aspecto, la aprobación de la Constitución europea conllevaría avances importantes.

Tras los resultados negativos de los referendos celebrados en Francia y los Países Bajos, la Constitución no tiene por el momento posibilidad alguna de entrar en vigor en su versión actual. Sin embargo, existe la posibilidad de rescatar, si no ya el texto actual, al menos la *sustancia* de la Constitución.<sup>7</sup>

### Reforma del Derecho primario de la UE

Ámbito	Medidas de reforma
Instituciones de la UE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institución de un Presidente electo del Consejo Europeo</li> <li>- Creación del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores europeo</li> <li>- Reducción de la Comisión y refuerzo de las competencias de su Presidente</li> </ul>
Procedimiento de decisión y votación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Introducción de la «doble mayoría»</li> <li>- Ampliación de las decisiones por mayoría en el Consejo de Ministros</li> <li>- Introducción de elementos plebiscitarios (consultas populares)</li> <li>- Refuerzo del papel del Parlamento Europeo en el proceso legislativo</li> </ul>
Disposiciones estructurales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adopción con carácter vinculante de la Carta de los Derechos Fundamentales</li> <li>- Introducir categorías de competencias</li> <li>- Adopción de la denominada «cláusula de pasarela» para simplificar el desarrollo ulterior de los Tratados europeos</li> <li>- Reforma del procedimiento para la futura revisión del Derecho primario</li> <li>- Adopción de la cláusula de solidaridad</li> </ul>

Fuente: Bertelsmann Forschungsgruppe Politik (2005): *Ein Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza*, Gütersloh. Disponible en [http://www.cap.lmu.de/download/2006/2006\\_Vertrag.pdf](http://www.cap.lmu.de/download/2006/2006_Vertrag.pdf).

Es decir, la personalización de la política europea por medio de «rostros europeos»; por ejemplo, el Ministro de Asuntos Exteriores de Europa o el Presidente electo del Consejo Europeo. Además, la UE de 27 o más Estados miembros debe reformar el procedimiento de decisión y votación en el Consejo de Ministros y en el Parlamento Europeo, así como velar por una mayor participación de los parlamentos nacionales a fin de mantener su capacidad de actuación y su operatividad, por una parte, y para

<sup>7</sup> A este respecto véase igualmente Thalmaier, Bettina (2005): *Nach den gescheiterten Referenden: Die Zukunft des Verfassungsvertrages*, C·A·P Analyse 2, Múnich.

reducir el déficit democrático de la Unión, por la otra. Por último sería necesario adoptar varias disposiciones estructurales de la Constitución europea. En primer lugar, la Carta de los Derechos Fundamentales debe incorporarse al Derecho primario de la Unión. De este modo, no sólo la propia Unión Europea, sino también los demás países, comprenderían los valores que ésta defiende.

- *Reforzar la capacidad de absorción económica y financiera de la UE*

La ampliación ha sido todo un éxito tanto para los nuevos Estados miembros como para los quince antiguos Estados miembros de la UE. La transformación de las antiguas economías centralizadas en dinámicas economías competitivas ha podido llevarse a cabo gracias a la perspectiva concreta de adhesión y a la estrategia de aproximación de la Unión Europea. Un ejemplo de ello es el de Eslovenia, país que el 1 de enero de 2007 será el primer nuevo Estado miembro en adoptar el euro.

Gracias a su crecimiento económico del 3,75 % entre 1997 y 2005, los nuevos Estados miembros pudieron cerrar distancias respecto a los antiguos, que sólo experimentaron un crecimiento del 2,5 % en el mismo período. Mientras que en 1997 la renta media de los nuevos Estados miembros era del 44 % de la media de los 15 antiguos Estados miembros, en 2005 ya alcanzaba el 50 %.<sup>8</sup>

#### **Tasa de crecimiento real del producto interno bruto**

	2002	2004	2006*	2008*
<b>UE-15</b>	1,1	2,2	2,6	2,3
<b>República Checa</b>	1,9	4,2	6,0	4,7
<b>Estonia</b>	8,0	8,1	10,9	8,4
<b>Chipre</b>	2,0	4,2	3,8	3,9
<b>Letonia</b>	6,5	8,6	11,0	8,0
<b>Lituania</b>	6,9	7,3	7,8	6,5
<b>Hungría</b>	4,3	4,9	4,0	2,7
<b>Malta</b>	2,2	0,0	2,3	2,2
<b>Polonia</b>	1,4	5,3	5,2	4,8
<b>Eslovenia</b>	3,5	4,4	4,8	4,5
<b>Eslovaquia</b>	4,1	5,4	6,7	5,7
<b>Bulgaria</b>	4,9	5,6	6,0	6,2
<b>Rumanía</b>	5,1	8,4	7,2	5,6

\* Previsión

Fuente: Eurostat

Por otra parte, la ampliación abrió para los antiguos Estados miembros nuevos mercados y, por ende, nuevas oportunidades de competir con las economías asiáticas en rápido crecimiento. Las posibilidades actuales de la Unión ampliada son enormes. La Unión Europea genera un producto interno bruto superior al de los Estados Unidos y su cuota en el comercio mundial se sitúa en torno al 20 %, cifra comparable a la de los Estados Unidos. Además, la Unión cuenta actualmente con

<sup>8</sup> Los datos se refieren a la UE-25 y a los diez nuevos Estados miembros, sin Rumania y Bulgaria, y provienen de la Oficina de los Asesores en Política Europea y la Dirección General de Economía y Finanzas de la Comisión Europea (2006): *Enlargement, two years after: an economic evaluation*, Occasional Papers 24, Bruselas; disponible en [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/occasionalpapers\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasionalpapers_en.htm).

algo menos de 500 millones de habitantes. Con la incorporación de Turquía, Croacia y Macedonia, en el territorio de la Unión Europea vivirían aproximadamente 580 millones de personas.<sup>9</sup> En esta hipótesis, la población de la Unión duplicaría la de los Estados Unidos. Por consiguiente, la UE de 27 o más Estados miembros reviste una importancia económica y demográfica de orden mundial.

Paralelamente, la situación del mercado laboral de algunos de los nuevos Estados miembros plantea graves problemas. Las altas tasas de desempleo y, en algunos casos, las graves deficiencias en materia de infraestructuras colocan a la Unión Europea ante grandes retos. La UE debe poder seguir contribuyendo, con ayuda de los Fondos estructurales y de una política redistributiva eficaz, a las reformas que tienen lugar en estos países. Para ello es necesario reordenar la política de gastos, en vista de los recortes del presupuesto comunitario y de la negativa de los contribuyentes netos a incrementar su aportación, a fin de poder financiar adecuadamente la política de ampliación en el futuro.

- *Incrementar la capacidad de absorción política de la UE*

Para que una UE con treinta o más Estados miembros siga siendo una comunidad *política* y no se vea reducida a una simple zona de libre comercio, es necesario encontrar formas flexibles de cooperación.

En la UE ampliada, los intereses de los Estados miembros son cada vez más heterogéneos. Durante la guerra de Irak se puso de manifiesto que las políticas exteriores de los Estados miembros de la UE aún presentan diferencias significativas, y también en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior se han evidenciado grandes divergencias en los respectivos intereses. Por ello, las estrategias para una integración diferenciada revisten una importancia extraordinaria.<sup>10</sup>

Esta diferenciación no debe considerarse un fracaso del método comunitario que tantos éxitos ha logrado. Actualmente ya existen numerosos ejemplos de integración diferenciada, de los cuales el más visible es la Unión Económica y Monetaria. Tampoco todos los Estados miembros participan en el Espacio de Schengen, aun tras su ampliación prevista para 2007. La diferenciación no implica desvincularse de Estados miembros o de países terceros, sino avanzar en un grupo dispuesto a aceptar a aquellos Estados que deseen y estén en condiciones de integrarse en él. De esta manera se podría evitar que las decisiones quedasen bloqueadas y sería posible integrar intereses divergentes e incluso opuestos. La diferenciación es una de las claves para garantizar la capacidad de gobierno y de actuación en la Europa ampliada.

---

<sup>9</sup> En relación con esta cifra véanse los datos de Eurostat. Disponibles en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

<sup>10</sup> En relación con los instrumentos para una integración flexible, véase Emmanouilidis, Janis (2005): *Der Weg zu einer neuen Integrationslogik: Elemente flexibler Integration in der Europäischen Verfassung*. En: Weidenfeld, Werner (coord.): *Die Europäische Verfassung in der Analyse*, Gütersloh, págs. 149-172.

## 6. La identidad como límite

Los debates acerca de la capacidad de integración de la Unión giran, ante todo, en torno al núcleo de la identidad europea, aunque también atañen a aspectos institucionales, financieros y políticos. Se trata de la esencia de Europa y de los elementos que constituyen su identidad. Muchos ciudadanos consideran que con la posible adhesión de Turquía se habrán alcanzado las fronteras de la identidad europea. Sin embargo, en ningún momento de la historia de la integración europea se ha podido definir de modo definitivo dónde termina la identidad europea.

Si bien la Ilustración iniciada en el siglo XVIII se convirtió en la experiencia clave de Europa, los conflictos bélicos siempre ponían de relieve las fronteras territoriales y mentales que existían entre los pueblos europeos a pesar de esta experiencia común. El nacionalismo del siglo XIX acabó por ahogar los principios de una idea común europea y desembocó en la sangrienta catástrofe de dos guerras mundiales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados de Europa Occidental lograron superar sus fatídicos enfrentamientos bélicos. El término clave para la coordinación de la vida política y cultural en Europa Occidental era la «integración democrática» para establecer un orden común de paz y cooperación.<sup>11</sup> La formación de una comunidad en Europa Occidental era la garantía existencial de seguridad ante la amenaza de conflictos entre bloques.

Además, los europeos estaban interesados en la bonanza económica. La integración debía conducir a Europa hacia una era de mayor estabilidad y prosperidad económicas. El programa del mercado común revitalizó las economías europeas y el comercio intraeuropeo.

Sin embargo, estos objetivos comunes no seguían un plan uniforme en el que los ciudadanos pudieran proyectar sus propias aspiraciones. Este hecho presentaba la decisiva ventaja de que el proceso de unificación podía partir de muy distintas materias políticas totalmente según la situación concreta, desde las cuales emprender nuevos progresos. Al mismo tiempo, la ausencia de un marco de ordenamiento es actualmente una de las principales causas del alejamiento entre muchos ciudadanos y Europa. La profunda inseguridad sobre la esencia de la UE y sobre el sentido y objetivo del proyecto de integración europea es lo que realmente alimenta los debates sobre las fronteras de la Unión Europea. No en sentido geográfico, sino mental.

Nunca ha sido tan necesario un proceso de entendimiento a escala europea que haga fluir las opiniones y valores por encima de las fronteras y muestre nuevos horizontes para la concertación. La finalidad de dicho entendimiento no es la creación de una identidad europea uniforme, sino abrir la mente de los ciudadanos europeos a las peculiaridades de la diversidad de su continente. Una Europa vivida como reconocimiento de la diferencia enriquecedora:<sup>12</sup> este concepto puede ser rasgo identitario emocional que una a los ciudadanos europeos. En la aceptación del otro como parte de la propia identidad reside la clave para establecer un fundamento de valores comunes en una Europa con 27 o más Estados miembros.

---

<sup>11</sup> A este respecto, véase Gasteyger, Curt (1997): Europa von der Spaltung zur Einigung, Bonn.

<sup>12</sup> A este respecto véase igualmente, Landfried, Christine (2005): Das politische Europa. Differenz als Potenzial der Europäischen Union, Baden-Baden.