

# Ampliación de la UE

[José Ignacio Torreblanca](#)

*Una torre de Babel con 22 lenguas oficiales, consejos europeos multitudinarios, una Comisión atestada, un Parlamento Europeo masificado, 50 nuevas regiones que cohesionar, millones de nuevos agricultores que subsidiar, miles de kilómetros nuevos de fronteras... Y todo ello con un presupuesto de sólo el 1% de la economía europea. Prepárese, a partir del 1 de mayo, para ver la cuadratura del círculo de la UE.*

"¿Big Bang o pólvora mojada?"

**Más bien lo segundo.** Diez

nuevos miembros en mayo, Rumanía y Bulgaria que entrarán en 2007, más de 60 millones de turcos en la sala de espera, cinco países de los Balcanes tocando el timbre... La Unión se amplía. Seremos casi 500 millones y nos extenderemos de Dublín a Nicosia, de Lisboa a Helsinki y de Rotterdam a Varsovia. Sólo Napoleón y Hitler llegaron tan lejos (aunque con métodos algo diferentes). ¿Estamos viviendo el Big Bang que consolidará definitivamente en Europa, y quizá más allá de sus fronteras, una forma de vida basada en la paz, la democracia, los derechos humanos, el libre mercado y el respeto a los derechos de las minorías? ¿O simplemente pastando felices y despreocupados en el momento anterior a la extinción? Como siempre, hay opiniones para todos los gustos, pero si usted es por naturaleza escéptico, no sigue los temas europeos con mucha atención y suele pensar que la verdad tiende a estar muy repartida, fíjese en los mercados. ¿Recuerda la crisis financiera que siguió al "no" danés al Tratado de Maastricht? Hoy, el sonoro fracaso de las negociaciones en torno a la Constitución europea ha provocado una ola de... total indiferencia. El euro ha seguido igual de fuerte y las bolsas igual de dormidas. Sí, ¿por qué ocultarlo?

Hay algo de humillante en esta indiferencia de los mercados, pero también hay una lección de humildad que extraer: los verdaderos problemas de Europa no están en este o aquel artículo en una Constitución ni se resolverán cincelandos mandamientos en piedra.

Lo que Europa necesita es una visión de futuro, un proyecto común y un liderazgo decidido. Sin esto, la Constitución será papel mojado y la ampliación sólo humo.

"La Unión no está preparada"

**A corto, sí; a largo plazo, no.**

En realidad, ni los miembros ni los candidatos están preparados para digerir la ampliación. La mayoría de las adaptaciones que se han llevado a cabo garantizan que la ampliación será técnicamente posible, es decir: que la Unión se podrá ampliar sin colapsarse y que las normas comunitarias se aplicarán sin más el 1 de mayo (eso sí, aunque con notables periodos transitorios en muchos ámbitos).

Sin embargo, las verdaderas reformas están todavía pendientes.

Desde el punto de vista de las principales políticas (la agrícola y la estructural), los cambios que se han hecho son meramente cosméticos, es decir: garantizan la supervivencia de esas políticas pero no su eficacia.

Desde el punto de vista institucional, el bloqueo de las negociaciones en torno a la Constitución no va a tener repercusiones en el día a día:

la Unión puede funcionar perfectamente sólo con el Tratado de Niza.

El problema es el deteriorado clima político: el euro seguirá ahí y el mercado interior funcionará igual, pero la ruptura total del consenso y las formas en torno a Irak, la crisis en torno al Pacto de Estabilidad, la falta de voluntad negociadora vista en diciembre en las negociaciones acerca de la Constitución europea, las amenazas de recortes presupuestarios, el desafío franco-alemán de continuar por su cuenta... van a hacer la Unión irrespirable. De seguir así, se convertiría en algo grande e inmóvil, incapaz de adaptarse y sin proyecto político: ¿un dinosaurio en senda de extinción?

"¿Aguantarán las costuras de la Unión?"

**A duras penas.** Seremos demasiados y, además, demasiado diferentes. Hoy, los más ricos de la Unión (los londinenses) son sólo cinco veces más ricos que los más pobres (en Ipeiros, Grecia); con la ampliación, los londinenses serán 13 veces más ricos que los rumanos. Pero no es sólo un problema de dinero: como ha quedado de manifiesto en las fracasadas negociaciones de la Constitución europea, los líderes europeos carecen de una visión compartida acerca de nuestro futuro. Por eso hemos decidido hacer esta ampliación, que incorporará a más de 100 millones de personas con rentas inferiores al 75% de la media europea, con el mismo dinero con el que funcionamos con 15 miembros. Nuestras identidades, nuestros marcos de referencia, nuestros proyectos colectivos son todavía nacionales o estatales. En realidad, sólo uno de cada dos europeos se siente europeo además de nacional de su Estado miembro. Por eso, el verdadero problema es que no existe una identidad europea sobre la que sustentar un proyecto político común. ¿Cómo hacer entonces Europa sin europeos ni europeas? Hoy, Europa es sólo aquello que ponemos en común cuando resignadamente aceptamos que ya no podemos hacerlo solos y ni siquiera estamos de acuerdo en qué debemos hacer, con quién, y hasta dónde debemos llegar. Y, para colmo, ni siquiera sabemos todavía dónde estarán las fronteras definitivas de la Unión.

"Los ciudadanos europeos apoyan la ampliación"

**Ni mucho menos.** La ampliación nunca ha sido popular entre los europeos. En los últimos años, el apoyo a la ampliación ha sido realmente exiguo: los partidarios de la ampliación sólo han ganado por 10-15 puntos a los que se oponían. Y eso visto agregadamente, porque al menos en cinco países de la Unión (Francia, Reino Unido, Bélgica, Alemania y Austria) hay un rechazo neto importante a la ampliación. En Francia, por ejemplo, un 67% de ciudadanos está en contra de la ampliación. Y qué decir de Alemania, uno de sus principales impulsores, con un 39% de la población opuesta a la ampliación. ¿Será que los alemanes, viendo lo difícil que ha sido la unificación alemana, anticipan que la unificación europea va a ser aún mucho más difícil? Curiosamente, en contra de lo que pudiera esperarse, es en los países del sur de Europa donde más se apoya la ampliación: en España, los partidarios

de la ampliación están 43 puntos por encima de los detractores.

En contra de lo que pudiera pensarse, no es un problema de información: los ciudadanos muestran claramente que saben que con la ampliación cada país tendrá menos peso en las instituciones y menos recursos financieros a los que acceder.

Eso sí, resulta cuando menos revelador que, a pesar de todos los esfuerzos hechos para adaptar la Unión Europea a la ampliación, una clara mayoría de europeos (el 53%) considera que la ampliación no es prioritaria (frente al 33% que sí la consideran prioritaria). ¡Eso sitúa la ampliación en la decimoquinta posición en la lista de prioridades de los europeos!

"La adhesión de Turquía es un sinsentido"

### **Depende de cómo se mire. Sin**

duda, en las condiciones actuales de falta de proyecto político y crisis institucional, la adhesión de Turquía iría directa a la línea de flotación de la Unión: una demografía explosiva, una agricultura desmesurada, unas fronteras peligrosísimas, una identidad cultural radicalmente diferente a la europea, un sistema político no consolidado, una cuestión nacional (kurda) sin resolver y un potencial fundamentalista real. Por tanto, el "sí" puede ser una insensatez. Pero ¿y si saliera bien? ¿Y si la Unión Europea demostrara a los más de mil millones de musulmanes del mundo que no tiene ningún problema con su cultura, sino sólo con las versiones más intolerantes de su religión, que no trazamos nuestras fronteras de acuerdo con la idea del choque de civilizaciones? ¿Y si el "sí" de la Unión sirviera para consolidar en Turquía un islamismo democrático equivalente a lo que son los partidos demócrata-cristianos europeos de tal manera que se superara la dinámica de confrontación entre secularistas e islamistas?

También serviría, lo que no es poco, para poner fin a siglos de confrontación entre griegos y turcos y para resolver definitivamente la división de Chipre, el único *muro* que queda en Europa después de la guerra fría. Como españoles, deberíamos compartir esta visión: al fin y al cabo, la perspectiva de adhesión

a la Unión Europea forzó la moderación de nuestras fuerzas políticas durante la transición permitiéndonos así poner fin a siglos de confrontación interna. ¿Por qué no decir "sí" y vigilar estrictamente que estas condiciones se cumplan? Se sorprenderá usted, pero esto es realmente lo que ha hecho la Unión: ofrecer a Turquía la adhesión si, y sólo si, cumple determinadas condiciones. Por tanto, la pelota está en el tejado de los turcos: si quieren entrar, saben lo que tienen que hacer, y si lo hacen, no podremos (a pesar de algunos) decirles "no".

"El núcleo duro de la Unión se fusionará"

**Esperemos que no.** Tras el fracaso

(¿provisional?) de la Constitución europea se ha hablado mucho de "grupos pioneros", "cooperaciones reforzadas", "integración diferenciada" o "núcleos duros" para aquellos que quieran seguir por su cuenta. Sin embargo, hay una diferencia fundamental: en el pasado, esta vía ha servido para abrir nuevas formas de cooperación, ensayar nuevos métodos de coordinación de políticas en nuevas áreas de acción; en definitiva, para profundizar la integración. Hoy, sin embargo, estas prácticas, tal y como están planteadas, sólo servirían para dislocar y desintegrar la Unión. Técnicamente, las cooperaciones reforzadas están reguladas por los tratados: requieren el visto bueno del Parlamento, de la Comisión, una mayoría de países y que estén abiertas a todos los países que lo deseen. Sin embargo, la idea subyacente hoy es otra: que algunos miembros fundadores se tienen que integrar más estrechamente entre ellos, no con los demás, por fuera de los tratados, no por dentro, para seguir manteniendo el liderazgo y control de la Unión tras la ampliación. En realidad, no queda nada que integrar que realmente se pueda integrar (la defensa o las pensiones son cuestiones demasiado ligadas a la identidad nacional como para ir más allá de la cooperación). El riesgo, pues, no es que la Unión explote, sino que Francia y Alemania, quizá junto con Bélgica, implosionen en una confederación o unión de Estados que tenga muy difícil engarce dentro de la Unión. Francia y Alemania han sido siempre el motor de la Unión: nada ha sido posible sin ellos, nada ha sido posible contra ellos, y así seguirá siendo. Sin embargo, muchos afirman que París y Berlín han cruzado la tenue línea

que separa el liderazgo (responsable, abierto, integrador) de la hegemonía (dominante, cerrada e intransigente). Piénsese en cómo se ha mandado callar a los candidatos cada vez que han discrepado de la línea oficial franco-alemana. ¿Donde hay humo hay fuego? Juzgue usted mismo. Eso sí, no olvide que, en política, las percepciones son más importantes que la propia realidad.

"La ampliación será muy costosa"

**Pues no.** Hasta el año 2006

la ampliación será muy, muy barata; en realidad, demasiado barata. ¡Imagínese!, incluso ha habido que habilitar un mecanismo de compensación para que los candidatos no se conviertan en contribuyentes netos al presupuesto comunitario el primer año. Aunque los gastos comunitarios aumentarán en términos absolutos más de un 11%, el gasto relativo, medido en relación al PIB agregado de la Unión, se mantendrá o caerá ligeramente desde el 1,09% actual al 1,06% en 2006. Dejando a un lado los números, esto significa que habrá que hacer más cosas con menos dinero. Más relevante aún es el dinero que no se gastará por falta de voluntad política, ya que el techo máximo de gasto está situado en el 1,27% del PIB comunitario. Por tanto, gastamos poco; ese poco es menos de lo que podríamos gastar y, además, nos encontramos con que hay países que todavía quieren recortar aún más los gastos para contribuir menos. ¿Qué ocurrirá a partir de 2006? Por sí misma, la pelea por el presupuesto 2007-2013 va a ser dura, muy dura, pero, además, se va a ver agravada por el deterioro de las relaciones entre los miembros de la Unión. España y Polonia van a poder comprobar hasta qué punto las veladas amenazas del dúo franco-alemán por su posicionamiento atlántico en la guerra de Irak y su negativa a aceptar el nuevo reparto de poder fijado en la Constitución europea van a tener consecuencias prácticas. La sangre, probablemente, no llegará al río, pero al decidirse el presupuesto por unanimidad es muy posible que nos encontremos con otro sonoro fracaso político y/o con una nueva escenificación de lo poco que nos une y lo mucho que nos separa.

"España saldrá perjudicada"

**Sí. De ella depende cuánto.**

La retórica oficial que presenta la ampliación como una oportunidad sin igual para España es falsa. La ampliación es un problema: por eso constituye un desafío. La ampliación nos obligará a producir más y mejor, a incorporar más gente mejor formada al mercado laboral, a invertir más en educación y en I+D, a ahorrar más, exportar más e invertir más. Todo ello con menos fondos europeos, con menos inversión directa del exterior y con mayor presión competitiva en nuestros principales mercados. La huida de empresas al Este, aunque circunscrita a la industria, va a ser bastante habitual y los fondos europeos van a ser compartidos con los nuevos miembros.

Por tanto, no va a ser fácil. España debe avanzar mucho más rápida y decididamente hacia una economía de información y conocimiento avanzada si quiere sobrevivir en una Europa ampliada y abierta, además, a una economía global. Sin embargo, no parece que nuestro país haya articulado todavía una estrategia de adaptación completa y coherente. Desde el punto de vista de nuestros intereses en América Latina, la ampliación será también muy perjudicial. Desde 1986, España ha intentado acercar Europa a América Latina, y viceversa, pero con poco éxito. Ahora será aún más difícil.

América Latina se queda atrás, sola y a la deriva, se nos va: en un tiempo pensó que podía optar entre EE UU y Europa o, mejor, jugar las dos cartas a la vez. Algo similar ocurre respecto al Magreb, un problema diario para España, un problema no tan cercano para muchos países de la Unión Europea.

"Vendrán más inmigrantes del Este"

**Ojalá.** Si España pudiera recibir más inmigrantes mejor cualificados y así ampliar la base laboral, mejorar la productividad, recaudar más cotizaciones de la Seguridad Social y mantener nuestro Estado de bienestar, deberíamos alegrarnos. El problema, señalan nuestros empresarios, es que el stock de inmigrantes con el que España se ha hecho en los últimos años no es idóneo desde el punto de vista del retorno que tendrá sobre la productividad de nuestro país. Ello se debe a unas políticas de inmigración erróneas que han ignorado las necesidades productivas de nuestro país. El resultado es que, en lugar de captar a los inmigrantes

más cualificados, hemos captado a los menos cualificados. En cualquier caso, a pesar de que los estudios dicen que no pueden venir a España muchos más inmigrantes del Este, tampoco ocultan que en Europa central y oriental hay 20 millones de agricultores que van a dejar de serlo, les guste o no, y que seguramente, como ha ocurrido en España, se irán a las ciudades. ¿A qué ciudades? ¿A las del Este o las del Oeste? Depende de las políticas de crecimiento y de los programas estructurales y de cohesión de la Unión Europea, pero también de las políticas migratorias que adoptemos.

¿Veremos alguna vez a un Gobierno español intentando captar a los mejores ingenieros e informáticos de cualquiera de los países en vías de desarrollo en lugar de enterrar la cabeza en la arena de nuestras playas?

"Seamos optimistas"

**Por favor.** Cuando usted abra los periódicos el día 1 de mayo comprobará con alivio que, para variar, nuestros políticos han resuelto un problema importante sin crear a cambio uno más grande. Se cierra así definitivamente la guerra fría y el cruel e injusto orden europeo surgido de Yalta en 1945, que tanto sufrimiento ha traído a tantos millones de europeos durante tantos años. Acaba así lo que Winston Churchill denominara "la tragedia de Europa": un continente capaz de producir al mismo tiempo las más altas cumbres de la cultura y de la barbarie. Se cierra así la larga guerra civil europea, una guerra que ha ido del Sarajevo de 1914 al Sarajevo de los Acuerdos de Dayton en 1995. Con todas sus limitaciones, la OTAN y la Unión Europea han conseguido cruzar las fronteras de la guerra fría y transformar radicalmente un inmenso espacio geopolítico y económico plagado de fricciones y tensiones. Donde antes se asentaban las divisiones acorazadas soviéticas hoy gobierna el acervo comunitario y la Carta Europea de Derechos Humanos.

La Unión Europea es frecuentemente ridiculizada por su incapacidad de actuación en la esfera internacional. Sin embargo, ésta es una crítica a menudo injusta, ya que presupone que la Unión es un Estado y puede/debe comportarse como tal. Esta visión oculta, además,

que la Unión es un actor de primer orden en las relaciones económicas internacionales, un incansable promotor del multilateralismo, un contribuyente eficaz a la gobernabilidad global, al desarrollo sostenible y a la extensión de la democracia y de los derechos humanos. Es cierto que la ampliación introducirá nuevas y mayores dificultades a la hora de proyectar globalmente el llamado poder blando. Sin embargo, militarmente, la ampliación no será buena o mala por sí misma: los candidatos, igual que la mayoría de los actuales miembros, son absolutamente irrelevantes, ya que la política de defensa común europea es sólo cosa de tres: Reino Unido, Francia y Alemania. Si el trío está de acuerdo, habrá política de defensa común; si insisten en avivar la fractura atlántica, que la ampliación agravará, no habrá nada. Con todo, la Unión no tiene nada de qué avergonzarse. Ha demostrado ser una fuerza civilizadora sin parangón en la historia, destacando tanto por el carácter de sus medios (pacíficos y legales) así como por los resultados (la constitución de un orden supranacional avanzado compatible con el Estado-nación). Más allá de nuestras fronteras, la vida es a menudo "desagradable, brutal y corta".

Detrás de ellas, sin embargo, impera el derecho y la democracia. ¡Atrévase a comparar las periferias de nuestros vecinos estadounidenses y rusos! ¡Ojalá pudiera Estados Unidos abrir en Centroamérica un espacio de libertad, seguridad y desarrollo económico similar al que la UE ha promovido en Europa central y oriental! Y qué decir del balance de nuestros vecinos rusos en el espacio ex soviético. Definitivamente, los europeos venimos de Venus, no de Marte, y preferimos la paz kantiana basada en la ley a un orden hobbesiano centrado en la fuerza. Como dicen los americanos, "cuando tienes un martillo, todo te parece un clavo". Sin embargo, los europeos sabemos, por experiencia, que muchos de los problemas del mundo no se pueden arreglar a martillazos. Por tanto, más allá de los detalles, bien está lo que bien acaba.

---

[¿Algo más?]

Para un estudio en profundidad sobre la ampliación, resulta indispensable *Desafíos de la Unión Europea ante su ampliación* (Ed. Siddharth Mehta, Madrid, 2003), una obra colectiva con 18 contribuciones que analizan el impacto de esta iniciativa en todos sus ámbitos: comercio, agricultura, fondos estructurales, inmigración o aspectos políticos.

Se puede consultar en la página web de FRIDE:

[www.fride.es/es/principal.asp?ldMenu=83](http://www.fride.es/es/principal.asp?ldMenu=83).

Sobre las consecuencias que tendrá la ampliación en nuestro país, veáse *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española* (Colección de Estudios Económicos del Servicio de Estudios de La Caixa, nº 27, Barcelona, 2002), un elaborado informe con diversos escenarios económicos y presupuestarios. También disponible en la Red:

[www.estudios.lacaixa.comunicacions.com/webes/estudis.nsf/wurl/pbe027cos\\_esp](http://www.estudios.lacaixa.comunicacions.com/webes/estudis.nsf/wurl/pbe027cos_esp)

.Para comprender el punto de vista del Consejo Europeo sobre el crecimiento de la nueva Europa, nada mejor que *The making of the New Europe* (Eurocomment, Bruselas, 2003), de Peter Ludlow, un lúcido análisis sobre las luchas por el poder en el seno de la Unión; *Beyond Enlargement: The new members and new frontiers of the enlarged European Union* (Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 2003), de Esther Barbé y Elisabeth Johansson, que se centra en los problemas a los que se enfrentará una Europa ampliada: minorías, PESC o Schengen. El texto íntegro se puede consultar en: [http://selene.uab.es/\\_cs\\_iuee/catala/obs/m\\_working.html](http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/m_working.html).

Desde una perspectiva más local, *L'ampliació de la Unió Europea: Efectes a Catalunya* (Patronat Català Pro Europa, Barcelona, 2003), de Esther Barbé, Jordi Gual y Jordi Sánchez, aborda, entre otras cuestiones, el impacto de la deslocalización industrial hacia Centroeuropa y sus consecuencias en la economía catalana. Un texto polémico es el Informe Sapir, acerca de la adaptación de las principales políticas de la Unión al desafío de la ampliación y que se puede encontrar en [http://europa.eu.int/comm/dgs/policy\\_advisers/experts\\_groups/ps2/docs/agenda\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/policy_advisers/experts_groups/ps2/docs/agenda_en.pdf). En *Power and The Constitutional Treaty* (Centre for International Studies, 2004), Richard Baldwin y Mika Wigren, dos de los mejores especialistas en reformas institucionales, explican las ventajas e inconvenientes del sistema de la doble mayoría que hizo fracasar la Unión. Para un análisis de la posición del Gobierno español, veáse *Votar y vetar en la Unión*: [www.Realinstitutoelcano.org/analisis/350.asp](http://www.Realinstitutoelcano.org/analisis/350.asp).

La Red está plagada de información sobre la ampliación:

estrategia ([www.europa.eu.int/pol/enlarg/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/pol/enlarg/index_es.htm) y [www.europa.eu.int/comm/enlargement/index\\_es.html](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/index_es.html))

o análisis sobre la opinión pública ([www.europa.eu.int/comm/public\\_opinion/enlargement\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/enlargement_en.htm)).

Para seguir el día a día de la ampliación y

los efectos: Euractiv ([www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)),  
European Observatory ([www.euobs.com](http://www.euobs.com)) esglobal.org

y European Voice ([www.european-voice.com](http://www.european-voice.com))

Una torre de Babel con 22 lenguas oficiales, consejos europeos multitudinarios, una Comisión atestada, un Parlamento Europeo masificado, 50 nuevas regiones que cohesionar, millones de nuevos agricultores que subsidiar, miles de kilómetros nuevos de fronteras... Y todo ello con un presupuesto de sólo el 1% de la economía europea. Prepárese, a partir del 1 de mayo, para ver la cuadratura del círculo de la UE. [José Ignacio Torreblanca](#)

"¿Big Bang o pólvora mojada?"

**Más bien lo segundo.** Diez

nuevos miembros en mayo, Rumanía y Bulgaria que entrarán en 2007, más de 60 millones de turcos en la sala de espera, cinco países de los Balcanes tocando el timbre... La Unión se amplía. Seremos casi 500 millones y nos extenderemos de Dublín a Nicosia, de Lisboa a Helsinki y de Rotterdam a Varsovia. Sólo Napoleón y Hitler llegaron tan lejos (aunque con métodos algo diferentes). ¿Estamos viviendo el Big Bang que consolidará definitivamente en Europa, y quizá más allá de sus fronteras, una forma de vida basada en la paz, la democracia, los derechos humanos, el libre mercado y el respeto a los derechos de las minorías? ¿O simplemente pastando felices y despreocupados en el momento anterior a la extinción? Como siempre, hay opiniones para todos los gustos, pero si usted es por naturaleza escéptico, no sigue los temas europeos con mucha atención y suele pensar que la verdad tiende a estar muy repartida, fíjese en los mercados. ¿Recuerda la crisis financiera que siguió al "no" danés al Tratado de Maastricht? Hoy, el sonoro fracaso de las negociaciones en torno a la Constitución europea ha provocado una ola de... total indiferencia. El euro ha seguido igual de fuerte y las bolsas igual de dormidas. Sí, ¿por qué ocultarlo?

Hay algo de humillante en esta indiferencia de los mercados, pero también hay una lección de humildad que extraer: los verdaderos problemas de Europa no están en este o aquel artículo en una Constitución ni se resolverán cincelandos mandamientos en piedra.

Lo que Europa necesita es una visión de futuro, un proyecto común y un liderazgo decidido. Sin esto, la Constitución será papel

mojado y la ampliación sólo humo.

"La Unión no está preparada"

**A corto, sí; a largo plazo, no.**

En realidad, ni los miembros ni los candidatos están preparados para digerir la ampliación. La mayoría de las adaptaciones que se han llevado a cabo garantizan que la ampliación será técnicamente posible, es decir: que la Unión se podrá ampliar sin colapsarse y que las normas comunitarias se aplicarán sin más el 1 de mayo (eso sí, aunque con notables periodos transitorios en muchos ámbitos). Sin embargo, las verdaderas reformas están todavía pendientes. Desde el punto de vista de las principales políticas (la agrícola y la estructural), los cambios que se han hecho son meramente cosméticos, es decir: garantizan la supervivencia de esas políticas pero no su eficacia. Desde el punto de vista institucional, el bloqueo de las negociaciones en torno a la Constitución no va a tener repercusiones en el día a día: la Unión puede funcionar perfectamente sólo con el Tratado de Niza.

El problema es el deteriorado clima político: el euro seguirá ahí y el mercado interior funcionará igual, pero la ruptura total del consenso y las formas en torno a Irak, la crisis en torno al Pacto de Estabilidad, la falta de voluntad negociadora vista en diciembre en las negociaciones acerca de la Constitución europea, las amenazas de recortes presupuestarios, el desafío franco-alemán de continuar por su cuenta... van a hacer la Unión irrespirable. De seguir así, se convertiría en algo grande e inmóvil, incapaz de adaptarse y sin proyecto político: ¿un dinosaurio en senda de extinción?

"¿Aguantarán las costuras de la Unión?"

**A duras penas.** Seremos demasiados

y, además, demasiado diferentes. Hoy, los más ricos de la Unión (los londinenses) son sólo cinco veces más ricos que los más pobres (en Ipeiros, Grecia); con la ampliación, los londinenses serán 13 veces más ricos que los rumanos. Pero no es sólo un problema de dinero: como ha quedado de manifiesto en las fracasadas negociaciones de la Constitución europea, los líderes europeos carecen de una visión

compartida acerca de nuestro futuro. Por eso hemos decidido hacer esta ampliación, que incorporará a más de 100 millones de personas con rentas inferiores al 75% de la media europea, con el mismo dinero con el que funcionamos con 15 miembros. Nuestras identidades, nuestros marcos de referencia, nuestros proyectos colectivos son todavía nacionales o estatales. En realidad, sólo uno de cada dos europeos se siente europeo además de nacional de su Estado miembro. Por eso, el verdadero problema es que no existe una identidad europea sobre la que sustentar un proyecto político común. ¿Cómo hacer entonces Europa sin europeos ni europeas? Hoy, Europa es sólo aquello que ponemos en común cuando resignadamente aceptamos que ya no podemos hacerlo solos y ni siquiera estamos de acuerdo en qué debemos hacer, con quién, y hasta dónde debemos llegar. Y, para colmo, ni siquiera sabemos todavía dónde estarán las fronteras definitivas de la Unión.

"Los ciudadanos europeos apoyan la ampliación"

**Ni mucho menos.** La ampliación nunca ha sido popular entre los europeos. En los últimos años, el apoyo a la ampliación ha sido realmente exiguo: los partidarios de la ampliación sólo han ganado por 10-15 puntos a los que se oponían. Y eso visto agregadamente, porque al menos en cinco países de la Unión (Francia, Reino Unido, Bélgica, Alemania y Austria) hay un rechazo neto importante a la ampliación. En Francia, por ejemplo, un 67% de ciudadanos está en contra de la ampliación. Y qué decir de Alemania, uno de sus principales impulsores, con un 39% de la población opuesta a la ampliación. ¿Será que los alemanes, viendo lo difícil que ha sido la unificación alemana, anticipan que la unificación europea va a ser aún mucho más difícil? Curiosamente, en contra de lo que pudiera esperarse, es en los países del sur de Europa donde más se apoya la ampliación: en España, los partidarios de la ampliación están 43 puntos por encima de los detractores. En contra de lo que pudiera pensarse, no es un problema de información: los ciudadanos muestran claramente que saben que con la ampliación cada país tendrá menos peso en las instituciones y menos recursos financieros a los que acceder.

Eso sí, resulta cuando menos revelador que, a pesar de todos los esfuerzos

hechos para adaptar la Unión Europea a la ampliación, una clara mayoría de europeos (el 53%) considera que la ampliación no es prioritaria (frente al 33% que sí la consideran prioritaria). ¡Eso sitúa la ampliación en la decimoquinta posición en la lista de prioridades de los europeos!

"La adhesión de Turquía es un sinsentido"

### **Depende de cómo se mire. Sin**

duda, en las condiciones actuales de falta de proyecto político y crisis institucional, la adhesión de Turquía iría directa a la línea de flotación de la Unión: una demografía explosiva, una agricultura desmesurada, unas fronteras peligrosísimas, una identidad cultural radicalmente diferente a la europea, un sistema político no consolidado, una cuestión nacional (kurda) sin resolver y un potencial fundamentalista real. Por tanto, el "sí" puede ser una insensatez. Pero ¿y si saliera bien? ¿Y si la Unión Europea demostrara a los más de mil millones de musulmanes del mundo que no tiene ningún problema con su cultura, sino sólo con las versiones más intolerantes de su religión, que no trazamos nuestras fronteras de acuerdo con la idea del choque de civilizaciones? ¿Y si el "sí" de la Unión sirviera para consolidar en Turquía un islamismo democrático equivalente a lo que son los partidos demócrata-cristianos europeos de tal manera que se superara la dinámica de confrontación entre secularistas e islamistas?

También serviría, lo que no es poco, para poner fin a siglos de confrontación entre griegos y turcos y para resolver definitivamente la división de Chipre, el único *muro* que queda en Europa después de la guerra fría. Como españoles, deberíamos compartir esta visión: al fin y al cabo, la perspectiva de adhesión a la Unión Europea forzó la moderación de nuestras fuerzas políticas durante la transición permitiéndonos así poner fin a siglos de confrontación interna. ¿Por qué no decir "sí" y vigilar estrictamente que estas condiciones se cumplan? Se sorprenderá usted, pero esto es realmente lo que ha hecho la Unión: ofrecer a Turquía la adhesión si, y sólo si, cumple determinadas condiciones. Por tanto, la pelota está en el

tejado de los turcos: si quieren entrar, saben lo que tienen que hacer, y si lo hacen, no podremos (a pesar de algunos) decirles "no".

"El núcleo duro de la Unión se fusionará"

**Esperemos que no.** Tras el fracaso

(¿provisional?) de la Constitución europea se ha hablado mucho de "grupos pioneros", "cooperaciones reforzadas", "integración diferenciada" o "núcleos duros" para aquellos que quieran seguir por su cuenta. Sin embargo, hay una diferencia fundamental: en el pasado, esta vía ha servido para abrir nuevas formas de cooperación, ensayar nuevos métodos de coordinación de políticas en nuevas áreas de acción; en definitiva, para profundizar la integración. Hoy, sin embargo, estas prácticas, tal y como están planteadas, sólo servirían para dislocar y desintegrar la Unión. Técnicamente, las cooperaciones reforzadas están reguladas por los tratados: requieren el visto bueno del Parlamento, de la Comisión, una mayoría de países y que estén abiertas a todos los países que lo deseen. Sin embargo, la idea subyacente hoy es otra: que algunos miembros fundadores se tienen que integrar más estrechamente entre ellos, no con los demás, por fuera de los tratados, no por dentro, para seguir manteniendo el liderazgo y control de la Unión tras la ampliación. En realidad, no queda nada que integrar que realmente se pueda integrar (la defensa o las pensiones son cuestiones demasiado ligadas a la identidad nacional como para ir más allá de la cooperación). El riesgo, pues, no es que la Unión explote, sino que Francia y Alemania, quizá junto con Bélgica, implosionen en una confederación o unión de Estados que tenga muy difícil engarce dentro de la Unión. Francia y Alemania han sido siempre el motor de la Unión: nada ha sido posible sin ellos, nada ha sido posible contra ellos, y así seguirá siendo. Sin embargo, muchos afirman que París y Berlín han cruzado la tenue línea que separa el liderazgo (responsable, abierto, integrador) de la hegemonía (dominante, cerrada e intransigente). Piénsese en cómo se ha mandado callar a los candidatos cada vez que han discrepado de la línea oficial franco-alemana. ¿Donde hay humo hay fuego? Juzgue usted mismo. Eso sí, no olvide que, en política, las percepciones son más importantes que la propia realidad.

"La ampliación será muy costosa"

**Pues no.** Hasta el año 2006

la ampliación será muy, muy barata; en realidad, demasiado barata. ¡Imagínese!, incluso ha habido que habilitar un mecanismo de compensación para que los candidatos no se conviertan en contribuyentes netos al presupuesto comunitario el primer año. Aunque los gastos comunitarios aumentarán en términos absolutos más de un 11%, el gasto relativo, medido en relación al PIB agregado de la Unión, se mantendrá o caerá ligeramente desde el 1,09% actual al 1,06% en 2006. Dejando a un lado los números, esto significa que habrá que hacer más cosas con menos dinero. Más relevante aún es el dinero que no se gastará por falta de voluntad política, ya que el techo máximo de gasto está situado en el 1,27% del PIB comunitario. Por tanto, gastamos poco; ese poco es menos de lo que podríamos gastar y, además, nos encontramos con que hay países que todavía quieren recortar aún más los gastos para contribuir menos. ¿Qué ocurrirá a partir de 2006? Por sí misma, la pelea por el presupuesto 2007-2013 va a ser dura, muy dura, pero, además, se va a ver agravada por el deterioro de las relaciones entre los miembros de la Unión. España y Polonia van a poder comprobar hasta qué punto las veladas amenazas del dúo franco-alemán por su posicionamiento atlántico en la guerra de Irak y su negativa a aceptar el nuevo reparto de poder fijado en la Constitución europea van a tener consecuencias prácticas. La sangre, probablemente, no llegará al río, pero al decidirse el presupuesto por unanimidad es muy posible que nos encontremos con otro sonoro fracaso político y/o con una nueva escenificación de lo poco que nos une y lo mucho que nos separa.

"España saldrá perjudicada"

**Sí. De ella depende cuánto.**

La retórica oficial que presenta la ampliación como una oportunidad sin igual para España es falsa. La ampliación es un problema: por eso constituye un desafío. La ampliación nos obligará a producir más y mejor, a incorporar más gente mejor formada al mercado laboral, a invertir más en educación y en I+D, a ahorrar más, exportar más e invertir más. Todo ello con menos fondos

Europeos, con menos inversión directa del exterior y con mayor presión competitiva en nuestros principales mercados. La huida de empresas al Este, aunque circunscrita a la industria, va a ser bastante habitual y los fondos europeos van a ser compartidos con los nuevos miembros.

Por tanto, no va a ser fácil. España debe avanzar mucho más rápida y decididamente hacia una economía de información y conocimiento avanzada si quiere sobrevivir en una Europa ampliada y abierta, además, a una economía global. Sin embargo, no parece que nuestro país haya articulado todavía una estrategia de adaptación completa y coherente. Desde el punto de vista de nuestros intereses en América Latina, la ampliación será también muy perjudicial. Desde 1986, España ha intentado acercar Europa a América Latina, y viceversa, pero con poco éxito. Ahora será aún más difícil.

América Latina se queda atrás, sola y a la deriva, se nos va: en un tiempo pensó que podía optar entre EE UU y Europa o, mejor, jugar las dos cartas a la vez. Algo similar ocurre respecto al Magreb, un problema diario para España, un problema no tan cercano para muchos países de la Unión Europea.

"Vendrán más inmigrantes del Este"

**Ojalá.** Si España pudiera recibir más inmigrantes mejor cualificados y así ampliar la base laboral, mejorar la productividad, recaudar más cotizaciones de la Seguridad Social y mantener nuestro Estado de bienestar, deberíamos alegrarnos. El problema, señalan nuestros empresarios, es que el stock de inmigrantes con el que España se ha hecho en los últimos años no es idóneo desde el punto de vista del retorno que tendrá sobre la productividad de nuestro país. Ello se debe a unas políticas de inmigración erróneas que han ignorado las necesidades productivas de nuestro país. El resultado es que, en lugar de captar a los inmigrantes más cualificados, hemos captado a los menos cualificados. En cualquier caso, a pesar de que los estudios dicen que no pueden venir a España muchos más inmigrantes del Este, tampoco ocultan que en Europa central y oriental hay 20 millones de agricultores que van a dejar de serlo, les guste o no, y que seguramente, como ha ocurrido en España, se irán a las ciudades. ¿A qué ciudades? ¿A las del Este o las del

Oeste? Depende de las políticas de crecimiento y de los programas estructurales y de cohesión de la Unión Europea, pero también de las políticas migratorias que adoptemos.

¿Veremos alguna vez a un Gobierno español intentando captar a los mejores ingenieros e informáticos de cualquiera de los países en vías de desarrollo en lugar de enterrar la cabeza en la arena de nuestras playas?

"Seamos optimistas"

**Por favor.** Cuando usted abra los periódicos el día 1 de mayo comprobará con alivio que, para variar, nuestros políticos han resuelto un problema importante sin crear a cambio uno más grande. Se cierra así definitivamente la guerra fría y el cruel e injusto orden europeo surgido de Yalta en 1945, que tanto sufrimiento ha traído a tantos millones de europeos durante tantos años. Acaba así lo que Winston Churchill denominara "la tragedia de Europa": un continente capaz de producir al mismo tiempo las más altas cumbres de la cultura y de la barbarie. Se cierra así la larga guerra civil europea, una guerra que ha ido del Sarajevo de 1914 al Sarajevo de los Acuerdos de Dayton en 1995. Con todas sus limitaciones, la OTAN y la Unión Europea han conseguido cruzar las fronteras de la guerra fría y transformar radicalmente un inmenso espacio geopolítico y económico plagado de fricciones y tensiones. Donde antes se asentaban las divisiones acorazadas soviéticas hoy gobierna el acervo comunitario y la Carta Europea de Derechos Humanos.

La Unión Europea es frecuentemente ridiculizada por su incapacidad de actuación en la esfera internacional. Sin embargo, ésta es una crítica a menudo injusta, ya que presupone que la Unión es un Estado y puede/debe comportarse como tal. Esta visión oculta, además, que la Unión es un actor de primer orden en las relaciones económicas internacionales, un incansable promotor del multilateralismo, un contribuyente eficaz a la gobernabilidad global, al desarrollo sostenible y a la extensión de la democracia y de los derechos humanos. Es cierto que la ampliación introducirá nuevas y mayores dificultades a la hora de proyectar globalmente el llamado poder blando. Sin embargo, militarmente, la ampliación no

será buena o mala por sí misma: los candidatos, igual que la mayoría de los actuales miembros, son absolutamente irrelevantes, ya que la política de defensa común europea es sólo cosa de tres: Reino Unido, Francia y Alemania. Si el trío está de acuerdo, habrá política de defensa común; si insisten en avivar la fractura atlántica, que la ampliación agravará, no habrá nada. Con todo, la Unión no tiene nada de qué avergonzarse. Ha demostrado ser una fuerza civilizadora sin parangón en la historia, destacando tanto por el carácter de sus medios (pacíficos y legales) así como por los resultados (la constitución de un orden supranacional avanzado compatible con el Estado-nación). Más allá de nuestras fronteras, la vida es a menudo "desagradable, brutal y corta".

Detrás de ellas, sin embargo, impera el derecho y la democracia. ¡Atrévase a comparar las periferias de nuestros vecinos estadounidenses y rusos! ¡Ojalá pudiera Estados Unidos abrir en Centroamérica un espacio de libertad, seguridad y desarrollo económico similar al que la UE ha promovido en Europa central y oriental! Y qué decir del balance de nuestros vecinos rusos en el espacio ex soviético. Definitivamente, los europeos venimos de Venus, no de Marte, y preferimos la paz kantiana basada en la ley a un orden hobbesiano centrado en la fuerza. Como dicen los americanos, "cuando tienes un martillo, todo te parece un clavo". Sin embargo, los europeos sabemos, por experiencia, que muchos de los problemas del mundo no se pueden arreglar a martillazos. Por tanto, más allá de los detalles, bien está lo que bien acaba.

---

[¿Algo más?]

Para un estudio en profundidad sobre la ampliación, resulta indispensable *Desafíos de la Unión Europea ante su ampliación* (Ed. Siddharth Mehta, Madrid, 2003), una obra colectiva con 18 contribuciones que analizan el impacto de esta iniciativa en todos sus ámbitos: comercio, agricultura, fondos estructurales, inmigración o aspectos políticos.

Se puede consultar en la página web de FRIDE:

[www.fride.es/es/principal.asp?ldMenu=83](http://www.fride.es/es/principal.asp?ldMenu=83).

Sobre las consecuencias que tendrá la ampliación en nuestro país, veáse *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española* (Colección de Estudios Económicos del Servicio de Estudios de La Caixa, nº 27, Barcelona, 2002), un elaborado informe con diversos escenarios económicos y presupuestarios. También disponible en la Red:

[www.estudios.lacaixa.comunicacions.com/webes/estudis.nsf/wurl/pbe027cos\\_esp](http://www.estudios.lacaixa.comunicacions.com/webes/estudis.nsf/wurl/pbe027cos_esp)

.Para comprender el punto de vista del Consejo Europeo sobre el crecimiento de la nueva Europa, nada mejor que *The making of the New Europe* (Eurocomment, Bruselas, 2003), de Peter Ludlow, un lúcido análisis sobre las luchas por el poder en el seno de la Unión; *Beyond Enlargement: The new members and new frontiers of the enlarged European Union* (Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 2003), de Esther Barbé y Elisabeth Johansson, que se centra en los problemas a los que se enfrentará una Europa ampliada: minorías, PESC o Schengen. El texto íntegro se puede consultar en: [http://selene.uab.es/\\_cs\\_iuee/catala/obs/m\\_working.html](http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/m_working.html).

Desde una perspectiva más local, *L'ampliació de la Unió Europea: Efectes a Catalunya* (Patronat Català Pro Europa, Barcelona, 2003), de Esther Barbé, Jordi Gual y Jordi Sánchez, aborda, entre otras cuestiones, el impacto de la deslocalización industrial hacia Centroeuropa y sus consecuencias en la economía catalana. Un texto polémico es el Informe Sapir, acerca de la adaptación de las principales políticas de la Unión al desafío de la ampliación y que se puede encontrar en [http://europa.eu.int/comm/dgs/policy\\_advisers/experts\\_groups/ps2/docs/agenda\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/policy_advisers/experts_groups/ps2/docs/agenda_en.pdf). En *Power and The Constitutional Treaty* (Centre for International Studies, 2004), Richard Baldwin y Mika Wigren, dos de los mejores especialistas en reformas institucionales, explican las ventajas e inconvenientes del sistema de la doble mayoría que hizo fracasar la Unión. Para un análisis de la posición del Gobierno español, veáse *Votar y vetar en la Unión*: [www.Realinstitutoelcano.org/analisis/350.asp](http://www.Realinstitutoelcano.org/analisis/350.asp).

La Red está plagada de información sobre la ampliación:

estrategia ([www.europa.eu.int/pol/enlarg/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/pol/enlarg/index_es.htm) y [www.europa.eu.int/comm/enlargement/index\\_es.html](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/index_es.html))

o análisis sobre la opinión pública ([www.europa.eu.int/comm/public\\_opinion/enlargement\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/enlargement_en.htm)).

Para seguir el día a día de la ampliación y

seguir los efectos: Euractiv ([www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)), European Observatory ([www.euobs.com](http://www.euobs.com)) esglobal.org

y European Voice ([www.european-voice.com](http://www.european-voice.com))

.....

José Ignacio Torreblanca es  
profesor titular de Ciencia Política en la Universidad Nacional de Educación  
a Distancia (UNED).

**Fecha de creación**  
12 septiembre, 2007