



Ampliar o no ampliar la Unión: esa no es la cuestión

José Ignacio Torreblanca *

Tema: Los problemas que sufre la Unión Europea no tienen que ver con la ampliación sino con la profundización.

Resumen: En un número considerable de capitales europeas se baraja la posibilidad de cerrar las puertas de la Unión Europea a nuevos miembros como parte de una posible solución a la crisis constitucional. En Francia en concreto, pero también en Austria y otras capitales, este empeño parece estar dominando la agenda provisional del próximo Consejo Europeo que se celebrará en Bruselas el 15-16 de junio. Sin embargo, se argumenta en este análisis, los problemas que sufre la Unión no tienen que ver con la ampliación sino con la profundización. Por ello, ni cerrar las puertas a nuevos miembros solucionará los problemas de la Unión ni fijar definitivamente las fronteras de la Unión ayudará a precisar el proyecto político europeo. El análisis concluye afirmando que, en lugar de desviar la atención hacia unas ampliaciones que en absoluto son inminentes y seguir culpando a los nuevos miembros de males constitucionales sobre los que carecen de responsabilidad, los líderes europeos deberían dedicar sus energías a completar un proceso de profundización que, debido a una combinación de miopía y debilidad de voluntad, cosecha ya diez años de fracasos.

Análisis:

Post hoc, ergo propter hoc: la falacia de la ampliación

El 1 de mayo de 2004 la Unión se amplió a diez nuevos miembros. Desde entonces nada ha funcionado bien en Europa: como preludio, los ciudadanos se abstuvieron masivamente en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004; posteriormente, en mayo y junio de 2005, votaron contra la Constitución Europea en Francia y Holanda dejando el proyecto constitucional en la cuneta. La pregunta es: ¿siempre que algo sucede tras una acción, ésta es su causa? Así desde luego parecen pensar un gran número de líderes europeos, que día tras día atribuyen todos los males de la Unión a la ampliación y, en consecuencia, tienden a proponer soluciones que pasan por cerrar ésta a nuevos miembros (sin olvidar cómo, en voz baja, no se oculta la satisfacción que produciría un retraso de la adhesión de Bulgaria y Rumanía, previstas para enero de 2007).

Sin embargo, una secuencia temporal no implica necesariamente causalidad entre dos fenómenos. Estamos ante una falacia (*post hoc, ergo propter hoc*) que nuestros líderes deberían conocer. De hecho, la ampliación, junto con la unión monetaria, es lo mejor que

* Investigador Principal de Europa, Real Instituto Elcano

la UE ha hecho en estos últimos diez años. Todos los estudios económicos coinciden en subrayar los beneficios económicos que para ambas partes han traído la ampliación tanto en términos comerciales como de inversión.¹

Al tiempo, los tan temidos masivos flujos migratorios provenientes de los nuevos miembros en absoluto han supuesto una carga para los mercados de trabajo nacionales, sino un importante activo, lo que ha permitido a países como España, el Reino Unido, Irlanda, Grecia, Finlandia y Suecia eliminar las restricciones a la libre circulación de trabajadores de los nuevos miembros hacia la UE.²

En términos similares, el hecho de que el aumento de la criminalidad y la delincuencia organizada estén teniendo su origen más en la descomposición de los Balcanes (de Albania a Kosovo o la propia Serbia-Montenegro) que en los nuevos miembros prueba que la ampliación permite combatir eficazmente estos fenómenos, en modo alguno los agrava. Pronto, esperemos, algunos nuevos miembros se integrarán en los acuerdos Schengen, ampliando con ello el espacio de libertad, seguridad y justicia europeo. Y aunque en Polonia y en la República Checa los euroescépticos se hayan instalado en el Gobierno, la opinión pública de estos países se mantiene firme en su creencia de que Europa es la solución, no el problema.

Que la aceptación de Eslovenia en la unión monetaria (junto con el polémico “no” a Lituania en razón de unas décimas de inflación) haya pasado desapercibida no es sino una gran injusticia: la ampliación de la zona euro, junto con los excelentes datos de crecimiento económico en los nuevos miembros, prueban que éstos están en condiciones de aportar leal y solidariamente crecimiento económico y entusiasmo político a la UE; de hacerlo en un tiempo récord y, además, lograrlo al tiempo que los viejos Estados miembros flaquean ostensiblemente en su cumplimiento del Pacto de Estabilidad. ¿No resulta una excelente metáfora que el *Financial Times* especule con la retirada de Italia del euro a la vez que informa del impecable cumplimiento por parte de Eslovenia de los criterios de acceso a la unión económica y monetaria?

Gracias a la ampliación, Europa es hoy un espacio de paz, libertad y seguridad sin igual en la historia. Atrás quedan los negros designios marcados a comienzos de los noventa por la guerra de Yugoslavia, la desintegración del espacio ex soviético, el auge de los nacionalismos, las tensiones étnicas, la crisis económica y las rivalidades interestatales. Y todo ello por un precio absolutamente ridículo: menos de un 0,5% del PIB de la UE que se dedicará a políticas de cohesión en los diez nuevos miembros en el periodo 2007-2013, en contraste con las cantidades astronómicas gastadas durante la Guerra Fría en mantener el *statu quo* surgido del Pacto de Yalta con la URSS. Donde la UE no pudo o no supo constituirse en un incentivo, 200.000 muertos, la vergüenza de Srbenica y un reguero de Estados fracasados atestiguan cuál es el peor escenario posible al que la falta de liderazgo nos puede enfrentar.

Finalmente, los estudios que evalúan el impacto de la ampliación sobre las instituciones de la Unión destacan que en absoluto se ha producido un colapso institucional. La Comisión Europea, en concreto, ha absorbido relativamente bien el aumento de su número de miembros a 25, y lo mismo puede decirse del acomodo de los nuevos miembros en el Parlamento Europeo. El Consejo de la Unión presenta más sombras,

¹ Véanse por ejemplo los muy esclarecedores informes *Enlargement Two Years After: An Economic Evaluation*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Occasional Paper, nr 24, mayo de 2006, y *Enlargement Two Years On: Economic Success or Political Failure?*, Centre for European Reform and Confederation of Danish Industries, abril de 2006.

² Véase European Commission, *Report on the Functioning of the Transitional Arrangements Set Out in the 2003 Accession Treaty (Period 1 May 2004 – 30 April 2006)*, Draft COM (2006), IP/06/130, Bruselas, 8/II/2006.

pero con un matiz importante: su funcionamiento legislativo no se ha visto impedido por la ampliación ni por las reglas del Tratado de Niza, aunque sí su funcionamiento como foro intergubernamental de carácter ejecutivo o decisorio.³

La hipótesis más plausible para explicar estas diferencias tiene que ver con el modo de adopción de decisiones: donde la regla de la mayoría permite la posibilidad de votar (en la Comisión, en el Parlamento y en el Consejo –cuando éste actúa legislativamente–) las decisiones se agilizan, independientemente de que finalmente se vote o no. Pero cuando la regla es la unanimidad, un aumento del número de miembros naturalmente supone una dificultad añadida de funcionamiento. La lección, sin embargo, es evidente: la ampliación hace imposible que el Consejo siga comportándose como un foro intergubernamental regido por la unanimidad. Sin embargo, un foro legislativo de 25 miembros tiene sobrado margen para crecer en número si se aplica una regla mayoritaria. Por eso precisamente la Constitución Europea desplazó la decisión de un gran número de materias de la unanimidad a la mayoría cualificada y las situó en el ámbito legislativo (junto con el Parlamento Europeo).

“La capacidad de absorción”: un debate tramposo

Reunidos en un magnífico castillo austriaco en Klosterneuburg el fin de semana del 27-28 de mayo, los ministros de Exteriores de la UE han especulado largo y tendido sobre el futuro de Europa. Estos fines de semana campestres parecen ser, sin embargo, dados a fomentar que los líderes europeos abunden en su costumbre de centrarse en lo accesorio para así obviar lo principal: de la Constitución Europea, que todos los Gobiernos firmaron en Roma en octubre de 2004, ni una palabra; sólo buenos propósitos respecto a la intención de la Presidencia alemana del año que viene de preparar algunas propuestas para el debate. Por tanto, el “período de reflexión” (eufemismo con el que se designa en el ámbito europeo el tiempo que va desde el referéndum en Francia en mayo de 2005 a las elecciones presidenciales de 2007) continuará con un horizonte bien lejano: las elecciones europeas de 2009.

Sin embargo, en Klosterneuburg sí que parece haber habido un diagnóstico y una receta en relación a las futuras ampliaciones: como ha señalado la ministra francesa de Asuntos Europeos, Catherine Colonna, la Unión deberá endurecer las condiciones de acceso para futuros miembros como parte de la respuesta a la crisis constitucional. Con ello se hace oficial la posición en la que Francia viene trabajando durante el último semestre (prueba a su vez de una incomodidad histórica con la caída del muro y la ampliación de la UE que se remonta a 1990-1991) en el sentido de hacer responsable a la ampliación del fracaso de la Constitución en el referéndum y, como consecuencia, buscar una sanción a esta nueva política de puertas cerradas por el Consejo Europeo de junio.

Esta posición se formuló explícitamente en un discurso pronunciado por el primer ministro francés, Dominique de Villepin, el 27 de enero en la conferencia organizada por la Presidencia austriaca en Salzburgo acerca del futuro de Europa. Allí, Villepin afirmó que la ampliación no había sido suficientemente preparada y que sus costes institucionales y económicos habían generado hostilidad en muchos ciudadanos. Desde luego, Villepin no fundamentó estas afirmaciones en ninguna encuesta de opinión pública: tanto el Eurobarómetro especial que la Comisión Europea llevó a cabo inmediatamente después del referéndum en Francia como en los estudios en profundidad que se han llevado a cabo con posterioridad se demuestra que más de tres cuartas partes del voto negativo en el referéndum tuvo una connotación fundamentalmente de izquierdas, contra el partido de Gobierno del que es miembro Villepin y, en concreto, contra sus políticas económicas y

³ Véase Sebastian Kurpas y Justus Schönau, *Deadlock Avoided but Sense of Mission Lost: The Enlarged Union and its Uncertain Constitution*, CEPS Policy Brief 92, 7/II/2006.

sociales, siendo las motivaciones relacionadas con la ampliación de la UE bastante secundarias (en respuestas espontáneas, el 32% de los “noes” citaron el desempleo, el 26% la crisis económica, el 19% las políticas neoliberales, el 16% la falta de dimensión social en la Constitución Europea, el 6% la adhesión de Turquía y el 5% la pérdida de soberanía).⁴

En consecuencia, en el ejercicio de atribuir las responsabilidades a la ampliación por el “no” en Francia hay bastante de lo que los anglosajones llaman *scapegoating*, desviar la atención, endosar la responsabilidad propia a terceros. Por ello, las dudas se multiplican respecto a la resurrección interesada del concepto de capacidad de absorción. Por ejemplo, ¿cómo se compatibiliza la “capacidad de absorción” que se propone desde Francia con la celebración de referendos en el ámbito nacional para validar cada nueva ampliación, como ha impuesto Chirac mediante una reforma constitucional? Porque, caso de celebrarse un referéndum sobre las futuras ampliaciones, ¿será el marco de decisión nacional? ¿O debería darse a todos los europeos la oportunidad de pronunciarse? Esto segundo parece más sensato si se quiere evitar repetir lo ocurrido en torno a la Constitución Europea, donde el “no” de unos (Francia) pesa más que el “sí” de otros (España). ¿Aceptaría Francia que las decisiones de ampliación se tomaran por una mayoría de Estados que representarían a una mayoría de ciudadanos?

Así, pese a la inexistencia de una base empírica en la que sustentar estas afirmaciones acerca de la ampliación como causa de todos los males de la Unión, el acento del cónclave austriaco ha caído en la “capacidad de absorción”, un concepto ambiguo teñido de confusión que se presta a una interpretación elástica según los casos e intereses concretos. Es importante por ello recordar que los criterios para admitir a nuevos miembros están fijados en los Tratados (art. 49 del Tratado de Niza) y detallados en las condiciones pactadas en el Consejo de Copenhague de julio de 1993. Estas condiciones incluían no sólo criterios políticos (democracia, derechos humanos, Estado de derecho y respeto a las minorías) o económicos (economía de mercado) sino también un criterio de europeísmo (que los nuevos miembros compartieran los fines de la integración, incluyendo la unión política, económica y monetaria) así como un cuarto criterio de corte “administrativo” (por el cual se evaluaba la capacidad de los candidatos de implantar y salvaguardar correctamente las normas europeas). Finalmente, el catálogo de condiciones exigibles se cerraba con una cláusula aplicable a la UE: “la capacidad de la Unión para asimilar a nuevos miembros manteniendo al mismo tiempo el impulso de la integración europea constituye también un elemento importante que responde al interés general, tanto de la Unión como de los países candidatos”. Como la Comisión ha recordado en su comunicación sobre el futuro de Europa del mes de mayo, el concepto está en el acervo comunitario desde 1993, pero siempre se ha interpretado en el sentido de garantizar que ampliación y profundización sean compatibles, no como medio para interpretar los criterios de adhesión de forma subjetiva o restrictiva en función de intereses concretos.⁵

En consecuencia, ya existe un criterio de absorción, al cual se puede recurrir en caso de necesidad, pero en caso de hacerlo debe procederse con objetividad. Eso es, llanamente, lo que ha hecho el Parlamento Europeo, con toda razón, cuando el 19 de enero aprobó (385 contra 125) una resolución en la que ponía como condición para aceptar nuevas ampliaciones el hecho de que la Constitución entrara en vigor, ratificando con ello una decisión ya adoptada en el marco de la apertura de negociaciones de

⁴ Véase Flash Eurobarometer 171/2005, *La Constitution européenne: sondage post-référendum en France*, y Gaëtane Ricard-Nihoul, “El no francés del 28 de mayo de 2005: comprender, actuar”, *Análisis del Real Instituto Elcano* 150/2005.

⁵ *A Citizens Agenda: Delivering Results for Europe*, COM (2006) 211 Final, Bruselas, 10/V/2006.

adhesión con Turquía.⁶ El matiz es importante, porque a diferencia del Parlamento, lo que Francia propone es fijar las fronteras de Europa como condición para aceptar la Constitución, pretensión bien distinta, que debe ser rechazada. Para el Parlamento, la Constitución Europea permitirá ampliar la Unión de tal manera que, como han venido haciendo hasta ahora, ampliación y profundización se apoyen mutuamente. En el caso francés, el “no” a las futuras ampliaciones pretende obtenerse como una condición necesaria, pero no suficiente, para relanzar el proyecto europeo. Por ello, de seguir la hoja de ruta propuesta por Francia muy bien sería posible que la Unión acabara sin Constitución pese a haber renunciado a futuras ampliaciones.

Los límites de Europa y el Tratado de Niza

En su primer gran discurso de política europea, pronunciado ante el *Bundestag* el 11 de mayo, Angela Merkel afirmó: “una entidad que no tiene fronteras no puede actuar coherentemente y con estructuras adecuadas. Debemos por tanto fijar las fronteras definitivas de la Unión”. Seguía así la línea proveniente de Francia, donde Villepin afirmaba (de nuevo en Salzburgo en enero de este año), “ninguna entidad política puede ser construida sobre la base un movimiento de continua expansión cuyos límites se desconoce. Ningún proyecto político puede vivir sin una frontera”. Ambos se equivocan, ya que es perfectamente posible (y deseable) para la UE no definir sus fronteras ni situar límites, dejando a cada generación explorar y gestionar dichos límites. Véase, por ejemplo, el caso estadounidense, donde la solidez de unas sencillas y bien diseñadas reglas institucionales ha permitido funcionar igualmente a una Unión a 13 o a 50 estados a lo largo de 200 años. Lo que Merkel y Villepin realmente ponen de relieve es la fragilidad del sistema institucional europeo, tanto de Niza como de la Constitución. Porque, ¿qué tipo de instituciones tenemos en la UE de 470 millones de habitantes y 27 miembros que prevemos que se colapsarán por la adhesión de 600.000 montenegrinos, cuatro millones y medio de croatas o, incluso, de setenta millones de turcos? ¿No resulta paradójico que la UE se encuentra tan amenazada por la adhesión de los pequeños Estados de los Balcanes como por el gran Estado turco?

El ministro español de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, ha declarado este fin de semana que la Unión debe definir primero su sistema institucional antes de dar cabida a nuevos miembros. El problema no es la afirmación, que es acertada, sino el hecho mismo de que diez años después de la Conferencia Intergubernamental de 1996, destinada precisamente a preparar a la Unión para la ampliación, se siga formulando esta observación. Desde el Grupo de Reflexión liderado por el español Westendorp en 1995 hasta la CIG 1996, el Tratado de Ámsterdam de 1997, el Informe Dehaene, Simon y Weizsäcker sobre las consecuencias institucionales de la ampliación del 18 de octubre de 1999, el Tratado de Niza de 2000 y la propia Convención y Constitución de 2004, todas las reflexiones y negociaciones acerca de cómo negociar unas reglas del juego justas y equitativas para todos los Estados miembros y futuros miembros han fallado estrepitosamente ante la miopía de la clase política europea.

⁶ Duff-Voggenhuber, *On the Period of Reflection: The Structure, Subjects and Context for an Assessment of the Debate on the European Union* A6-0414/2005, 16/XII/2005.

Cuadro 1. Tratado de Niza y futuras ampliaciones

	Población	Votos (1)
Bosnia-Herzegovina	4.433.941	7
Croacia	4.492.001	7
Eslovenia	2.009.210	4
Macedonia	2.050.457	4
Montenegro	620.145	4
Kosovo	2.400.000	4
Serbia	7.498.000	10
Total		40
Yugoslavia	23.503.754	15
Republica Checa	10.222.780	12
Eslovaquia	5.440.663	7
Checoslovaquia	15.663.443	13

(1) Estimaciones de acuerdo a lo previsto en el Tratado de Niza para Estados con poblaciones similares.

Como se muestra en el Cuadro 1, si la República Federal Yugoslava se hubiera mantenido intacta y hubiera solicitado su adhesión a la Unión Europea, sus 23 millones de habitantes le habrían garantizado alrededor de 15 votos en el Consejo. Sin embargo, al entrar como repúblicas independientes en la Unión, la cuota de votos que le corresponderían será de 40, lo que supone un factor de aumento superior a 2,5. De la misma forma, los dos Estados desgajados de la Federación Checoslovaca, que conjuntamente hubiera disfrutado de doce votos en el Consejo, disfrutan hoy de 19 votos. Llevado al absurdo, el caso de España resulta revelador ya que en términos de población, a las 17 Comunidades Autónomas consideradas independientemente, les corresponderían 91 votos frente a los 27 que establece para España el Tratado de Niza (91 votos, irónicamente, es el umbral establecido por el propio Tratado de Niza para la minoría de bloqueo).

Como ha puesto de relieve el referéndum en Montenegro, por mucho que Estados como España y Polonia se beneficiaran temporalmente de un mayor número de votos de los que les corresponderían en un sistema proporcional de acuerdo a la población, el sistema de asignación de votos establecido en Niza no es sostenible ni permite seguir ampliando la Unión. Ello añade un motivo más para lograr la pronta ratificación y puesta en vigor de la Constitución Europea. Al fin y al cabo, la adaptación institucional de la Unión a una Europa ampliada fue una de las razones fundamentales que impulsaron el proyecto constitucional. Otra cosa es que se quiera parar el proyecto europeo a 27 o 28 miembros (una vez admitida Croacia), pero resulta difícil de entender cómo y de qué manera se podrá dejar permanentemente fuera de la UE al resto de países de la región, que son firmantes del Pacto de Estabilidad para el Sureste de Europa. Esto no quiere decir que la Constitución sea perfecta en este sentido, ya que el sistema de doble mayoría no se cerró de forma satisfactoria mientras que, a la vez, tampoco definía exactamente la futura configuración institucional de la Comisión Europea, o del Parlamento, pero sí que representa un avance sustancial en el modo de pensar las instituciones europeas.

Conclusiones: Los estudios científicos vienen a decir que la homeopatía no cura, pero que ayuda a la gente a sentirse mejor. Igualmente, el físico Niels Bohr mantenía colgada una herradura en la puerta de su casa alegando irónicamente que las herraduras daban suerte hasta a quienes no creían en ellas. Detener las ampliaciones futuras y fijar las fronteras de la Unión puede tener un efecto tranquilizador parecido, pero no ayudará a resolver el nudo gordiano, que se desenvuelve en torno a la integración política. El paciente europeo puede apostar pues por el sedentarismo como medio de economizar

sus escasas energías, pero no evitará la esclerosis a largo plazo. Alternativamente, puede ponerse en marcha y hacer algo de ejercicio constitucional, lo que supondría pensar en qué reglas del juego pueden ser eficaces y legítimas para sostener a cualquier Unión ampliada en un rango de 27 a 35 o más miembros que, a su vez, mantenga el impulso integrador. Para ello resulta inevitable la pronta aprobación de la Constitución Europea.

José Ignacio Torreblanca
Investigador Principal de Europa, Real Instituto Elcano