



¿NECESITA EUROPA FRONTERAS?

José Ignacio Torreblanca *

1. Introducción

La crisis abierta en la integración europea como consecuencia del doble «no» al Tratado Constitucional en Francia y en los Países Bajos en mayo y junio de 2005, respectivamente, ha tenido consecuencias muy importantes sobre la Política de Ampliación de la Unión Europea.

Interpretando la creciente desafección hacia el proceso de integración en algunos Estados miembros de la UE en clave de «fatiga» acerca las últimas ampliaciones, y observando la percepción predominantemente negativa de la opinión pública europea acerca de futuras ampliaciones, un número importante de líderes políticos europeos ha abierto un importante debate acerca de la necesidad de configurar finalmente las fronteras definitivas de la Unión Europea.

Así, observando con sumo desasosiego la posibilidad de que la «revolución naranja» acaecida en Ucrania pudiera desembocar a medio plazo en una solicitud de adhesión a la UE, ante la convicción generalizada de que la ampliación a Bulgaria y Rumania habría sido sumamente forzada en cuanto a los plazos y las condiciones, con la convicción de que la apertura de las negociaciones de adhesión con Turquía y Croacia, junto la concesión del estatuto de candidato a Macedonia, suponía el nuevo pistoletazo de salida de una nueva una macro-ampliación, se trataría, en definitiva, de promover una reflexión en torno a los riesgos que continuar ampliando la Unión de forma indefinida pudiera implicar en términos de la preservación de la naturaleza política del proyecto de integración europea.

Prueba de esta línea política, el Primer Ministro francés, Dominique de Villepin afirmaba en enero de 2006: «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»¹. Por su parte, la Canciller alemana, Angela Merkel, afirmaría en su primer gran discurso de política europea, pronunciado ante el *Bundestag* el 11 de mayo de 2006: «Una entidad que no tiene fronteras no puede actuar coherentemente y con estructuras adecuadas. Debemos por tanto fijar las fronteras definitivas de la Unión»². Estas llamadas al rearme identitario-fronterizo de la UE se verían espoleadas en los meses siguientes por llamamientos como el realizado por el

* *European Council on Foreign Relations.*

¹ Discurso de Dominique de Villepin, Primer Ministro francés, en la Conferencia «The Sound of Europe», celebrada en Salzburgo el 27 de enero de 2006. Disponible en http://www.eu2006.at/en/News/Speeches_Interviews/2701villepin.html

² Declaración de Angela Merkel, Canciller alemana, ante el *Budenstag* el 11 mayo 2006, disponible en <http://www.bundesregierung.de>

Portavoz Parlamentario para Asuntos Europeos del Partido Demócrata Alemán (CDU), Friedbert Pflüger, que declararía en una entrevista concedida el 5 de junio de 2006: «Es absolutamente esencial que la UE se consolide y defina su identidad y sus fronteras»³.

Se hacía así visible la llamada «fatiga de ampliación», y se ponía en cuestión la capacidad de la UE de honrar los compromisos de ampliación existentes, no sólo respecto a Turquía y Croacia, sino también en lo referido a los países del sureste de Europa, firmantes del llamado Pacto de Estabilidad (Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia).

La secuencia de esta «fatiga» tendría varios hitos diferenciados. Primero, el intento (sólo a medias exitoso) de provocar una redefinición de los criterios de adhesión vigentes. Este proceso, articulado en torno al difícil concepto de «capacidad de absorción», correría prácticamente en paralelo con la modificación de la Constitución francesa, para introducir la obligatoriedad del referendo para cualquier nueva ampliación, y con el ascenso al poder en Francia de Nicolas Sarkozy, cuya visión sobre Turquía sería resumida por el propio Sarkozy en términos meridianos: «Turquía está en Europa, pero no pertenece a Europa»⁴. A continuación, se propondría la introducción de los Criterios de Copenhague acerca de la adhesión en el Tratado de Reforma, destinado a suplir el malogrado Tratado Constitucional. Con ello se intentaría extender la noción de que, una vez aprobado, el nuevo Tratado, la UE abriría un proceso de consolidación interna en el que (con la posible excepción de Croacia) los compromisos de ampliación existentes se suspenderían *sine die*. Y, finalmente, como colofón, Angela Merkel y Nicolas Sarkozy anunciarían su intención de convocar, en la primavera de 2008, un grupo de reflexión o «comité de sabios», que elaborara un informe sobre los límites de Europa o, alternativamente, sobre sus «fronteras finales»⁵.

Los hados parecen, pues, confabulados para hacer de la Política de Ampliación la principal víctima del fiasco constitucional. Sin embargo, como ha señalado el Comisario responsable de la Política de Ampliación, Olli Rehn, es prácticamente seguro que el juicio histórico sobre los procesos de ampliación sea mucho más positivo que el juicio presente⁶. Para los que pensamos que las ampliaciones han sido (junto con la Unión Económica y Monetaria) lo mejor que le ha ocurrido a la Unión Europea en la última década y que, en consecuencia, honrar los compromisos de ampliación existentes es absolutamente necesario (siempre y cuando, claro está, se cumplan las condiciones necesarias), resulta imperioso intentar aportar al debate público datos y argumentos que muestren: primero, que las ampliaciones no son ni han sido, ni mucho menos,

³ Citado en «Merkel sees lesser EU role, aide says»; en *International Herald Tribune*, 6 de Junio de 2006.

⁴ En la formulación más reciente, Sarkozy ha llegado a afirmar: «Turquía no pertenece a Europa por la sencilla razón de que está en Asia Menor». Entrevistado en *TF1 y France 2 Television*, reproducido por AFP, 20 de septiembre de 2007.

⁵ Para uno de los «padres» de la Constitución Europea, Giscard d'Estaing, la «entrada de Turquía sería el fin de la UE», al tiempo que consideraba que los partidarios de la adhesión de Turquía simplemente querían destruir la UE. *BBC News World Edition*, 8 de noviembre de 2002, citando *Le Monde*.

⁶ Olli Rehn (2007): *Europe's frontiers a dynamic concept*. Bruselas, EPC/LES/King Badouin Foundation.



factores negativos para el desarrollo de la UE; y, segundo, que no existe necesidad alguna de fijar las «fronteras finales» de Europa sino, más bien al contrario, poderosos argumentos para considerar dicho empeño como un error de graves consecuencias⁷.

Este capítulo argumenta en pro de la necesidad de considerar que la Unión es, y debe seguir siendo, una entidad abierta en cuanto a sus límites (y probablemente ambigua en cuanto a su identidad). Lo contrario, se sostiene aquí, no sólo supondría traicionar la esencia de su proyecto, que es abierto por naturaleza, sino embarcarse en un rumbo de actuación contradictorio con los propios intereses políticos, económicos y de seguridad de los Estados miembros. Para ello se examinará, en primer lugar, el armazón lógico en el que se basa el argumento anti-ampliación. A continuación, se presentarán y discutirán los datos en los que se sostiene la tesis acerca de la llamada «fatiga de ampliación». En tercer lugar, se analizará la noción de la «capacidad de absorción» de la UE y la viabilidad de las futuras ampliaciones. Seguidamente, se discutirá la relación entre «ampliación y profundización», tanto desde el punto de vista histórico y analítico como de la opinión pública. Una Europa cerrada, estática y con unas fronteras «definitivas», se concluirá, no sólo será perjudicial para los vecinos de la UE, sino para ella misma.

2. Carácter y solidez de los argumentos

El 1 de mayo de 2004 la Unión se amplió a 10 nuevos miembros. Desde entonces, al parecer, nada habría funcionado bien en Europa. Primero, 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. Sumando al fiasco constitucional las divisiones en torno a la Guerra de Irak, la inestabilidad política en algunos de los nuevos miembros y la emergencia de un acentuado euroescepticismo en los Gobiernos (que no en las opiniones públicas) de Polonia y la República Checa, echar la culpa a la ampliación de los «noes» en Francia y en Holanda se convirtió en un lugar común. Y ello pese a que en ninguno de los sondeos anteriores o posteriores a los referendos se pudiera constatar fehacientemente la responsabilidad de la ampliación⁸ (sino, más bien, la evidencia de que los factores domésticos habían primado en el «no» de los electores por encima de las cuestiones relacionadas con la ampliación).

Como he apuntado en otra parte⁹, el análisis que culpa a la ampliación de los males constitucionales es susceptible de ser categorizado como una falacia *post hoc, ergo propter hoc*; es decir, que el mero hecho de que una cosa (el fracaso constitucional) ocurra después de otro (la ampliación), no significa necesariamente que el primero haya causado el segundo. Pese

⁷ «La ampliación es una consecuencia ineludible de la caída del muro [...]. La alternativa a la ampliación la hemos visto en los Balcanes [...]. La Constitución ha llegado demasiado tarde»; Joschka Fischer en *El País*, 13 de julio de 2007.

⁸ EUROBAROMETER FLASH (154) y RICARD-NIHOUL (2005).

⁹ TORREBLANCA (2006).

a ello, un gran número de líderes europeos ha tendido a actuar de esa manera, atribuyendo día tras día todos los males de la Unión a la ampliación y, en consecuencia, llamando como remedio a la fijación definitiva de las fronteras de Europa.

Desmontar una falacia causal de este estilo requiere una tarea analítica previa, pues detrás de los argumentos comúnmente establecidos en torno a la necesidad de fijar definitivamente las fronteras de Europa, se adivinan dos tipos de discursos o lógicas, no siempre suficientemente explicitadas, y en numerosas ocasiones profusamente entremezclados.

De la mano de la primera lógica, de carácter inductivo, se intenta establecer una vinculación causal entre los hechos y, a partir de ahí, derivar unas consecuencias. Se trata, pues, de un discurso que se basa en un juicio retrospectivo negativo sobre las consecuencias de la ampliación a 10 nuevos miembros acaecida en 2004 (que se traslada con un énfasis mayor aún a la ampliación habida en 2007 a Rumania y Bulgaria) y que, a continuación, da lugar a un juicio prospectivo que anticipa las consecuencias negativas de futuras ampliaciones sobre el proceso de integración. De la combinación de estos dos elementos se deduce una llamada a reconsiderar los compromisos de ampliación existentes y/o fijar definitivamente los límites geográficos de Europa de cara a futuras ampliaciones. Simplificadamente, dicho discurso reza así: «las últimas ampliaciones han tenido consecuencias negativas para la UE, *ergo* no debemos ampliar más» (o, en una variante también frecuente: «*ergo* debemos fijar condiciones diferentes y/o más estrictas para las próximas ampliaciones»).

Estamos, en consecuencia, ante un razonamiento de tipo inductivo, es decir, basado (al menos, supuestamente) en hechos empíricos de carácter contrastable. Discutir sobre las ampliaciones en estos términos supondría aceptar una discusión en torno al «impacto» de la ampliación de la UE. Para ello, deberíamos discutir la propia noción de impacto en términos empíricos, tanto en lo que se refiere al horizonte temporal (lo que nos llevaría a discutir acerca de si éste debería ser de 5, 10 ó 20 años), como a la identificación de sus diferentes dimensiones (comercial, financiera, institucional, política, etc.), pues previsiblemente el impacto podría variar entre ellas. A continuación, deberíamos examinar las negociaciones de adhesión en detalle; comparar esta adhesión con otras, y así sucesivamente. De esta manera, podríamos lograr un grado de conocimiento bastante aproximado (aunque siempre contingente), respecto a las ampliaciones, sus efectos, sus dimensiones, sus impactos, etc. Así podríamos responder con algo de rigor a la pregunta de «si ha salido algo mal» en esta ampliación y, en consecuencia, discutir acerca de qué hacer de cara a futuras ampliaciones sobre la base de una información más completa y ajustada.

Muy probablemente, sin embargo, este tipo de discusión, basada en el intercambio de datos y argumentos con el fin de construir un conocimiento analítico y empírico completo en torno a la ampliación, no satisfaría a muchos de los partidarios de fijar definitivamente las fronteras de Europa. ¿Por qué? Porque en este debate muchos operan con una lógica puramente ideológica, es decir: con una lógica en la que las prescripciones para la acción se deducen de



unos principios, establecidos a priori, sobre la naturaleza y fines del proceso de integración europea, no en una evaluación empírica de lo que han supuesto las pasadas ampliaciones y, como consecuencia, de un análisis práctico sobre cómo deberían funcionar las próximas. Como bien se sabe, la diferencia entre teorías e ideologías es que las primeras son, por definición, contrastables, mientras que las segundas no.

Así, las afirmaciones de Merkel o de Villepin en torno a la necesidad de definir o fijar fronteras de la UE reflejan el empleo de una analogía estatal de dudosa validez (tanto normativa como empírica): ambos asimilan la UE a un Estado-nación, que se caracteriza por tanto por la solidez de sus identidades e identificaciones nacionales como por la rigidez de sus fronteras. Sin embargo, son muchos los que sostienen que la UE no debería reproducir ni reemplazar al Estado-nación. En realidad, argumentan, la UE se ha construido precisamente para superar el modelo de Estado westfaliano basado en la soberanía, las fronteras, el ejército, la identidad, etc.; por lo que la analogía estatal difícilmente será aplicable o estará justificada.

La «necesidad de fijar las fronteras» puede ser discutida desde varios ámbitos, entre ellos el federalista: al fin y al cabo, Estados Unidos, como muchos de los Estados de carácter federal a los que los federalistas tanto gustan asimilar la UE, sí tuvo un movimiento de continua expansión, gracias al cual se hizo más fuerte, y no precisamente más débil. En realidad, ni los Artículos de la Confederación de 1777 hicieron referencia alguna al establecimiento de nuevos Estados, ni la Constitución de 1787 a las fronteras de la Unión. Y, sin embargo, los padres fundadores diseñaron un sistema de gobierno que nunca requirió modificaciones constitucionales para admitir nuevos miembros, y un sistema de reparto de poder entre los Estados y la Federación que permitió prácticamente cuadruplicar el número de miembros sin plantear tensiones entre Estados grandes y pequeños (algo que contrasta notablemente con el sistema institucional de la UE, tan sumamente *ad hoc* y precario, que hace que tanto los Estados grandes -Turquía- como pequeños -Croacia- supongan una amenaza de alteración del delicado equilibrio institucional).

Por tanto, lejos de desanimarse por la mezcla de hechos y valores (el ser y el deber ser difícilmente se presentan de forma separada, y menos en política), lo que se necesita para responder las preguntas cruciales que conforman la cuestión (¿necesita realmente Europa fijar sus fronteras? ¿Es ésta una condición «necesaria» para que el proceso de integración siga adelante? ¿Cuál es la relación entre ampliación y profundización? ¿Quiénes pueden ser miembros de la Unión? ¿Cuántos miembros puede realmente aceptar ésta?), es examinar la consistencia del armazón lógico y fáctico (también de valores y principios) en los que se sostiene la argumentación acerca de la necesidad de fijar las fronteras de Europa. Eso es lo que me propongo a continuación.

3. ¿Ha sido negativa la ampliación?

Se suele atribuir a la ampliación gran parte de los males que aquejan a la Unión y, complementariamente, proyectar sobre ella las dificultades que habrán de enfrentar los Estados miembros a la hora de profundizar en la integración europea. Sin embargo, un análisis detallado de los elementos que configuran este juicio negativo acerca de la ampliación hace emerger numerosas dudas acerca de su fundamento y solidez.

En primer lugar, examinada desde el ámbito económico, todos los estudios coinciden en subrayar los beneficios económicos que para ambas partes ha traído la ampliación, tanto en términos comerciales como de inversión; beneficios que han compensado con creces los efectos de deslocalización que han podido sufrir algunos Estados miembros. Los nuevos miembros no sólo están creciendo, sino que lo hacen a ritmos superiores que los 15 y de forma saneada (más incluso que algunos de los socios fundadores), lo que ha permitido abrir el camino de la incorporación de éstos a la Unión Económica y Monetaria (Eslovenia, próximamente Malta, más adelante Lituania y otros). Por otra parte, pese a las predicciones más pesimistas acerca de las consecuencias financieras de la ampliación, el Acuerdo de Perspectivas Financieras para el periodo 2007-2014, alcanzado en el Consejo Europeo de diciembre de 2005, ha demostrado que el impacto presupuestario de la ampliación de 2004 es perfectamente asumible por las economías de los 15. En consecuencia, como ha ocurrido en ampliaciones anteriores, los efectos dinámicos de las ampliaciones, sumados a la presión competitiva, han configurado un juego de suma-positiva beneficioso para todas las partes¹⁰.

En un sentido parecido, pese a los temores acerca de los flujos migratorios provenientes de los nuevos miembros, éstos en absoluto han supuesto una carga para los mercados de trabajo nacionales ni los sistemas de bienestar de los Estados miembros, sino un importante activo para muchos de éstos, habiéndose demostrado esencial la aportación de mano de obra inmigrante a la hora de sostener tasas de crecimientos económicos elevadas. Así, pese a la existencia de márgenes legales para prorrogar las limitaciones a la libre circulación de trabajadores hasta el año 2008, países como España, el Reino Unido, Irlanda, Grecia, Finlandia y Suecia optaron en el año 2006 por eliminar las restricciones a la libre circulación de trabajadores de los nuevos miembros hacia la UE. En consecuencia, la libre circulación ha beneficiado a las economías en crecimiento y no ha perjudicado a las economías menos activas, ya que los inmigrantes se han decantado por las primeras. Este dato es tanto más importante cuanto, en los estudios más recientes acerca del euroescepticismo en la opinión pública europea, se detecta una correlación muy importante entre el temor a la inmigración y las actitudes negativas hacia la UE¹¹.

Desde el punto de vista institucional, la ampliación en el número de miembros ha hecho más difícil, pero no ha paralizado, el proceso de toma de decisiones en el Consejo, no así en la Comisión, ni tampoco en el Parlamento Europeo¹². La propia Comisión Europea, en su evalua-

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA (2006a) y CENTRE FOR EUROPEAN REFORM (2006).

¹¹ COMISIÓN EUROPEA (2006b).



ción del impacto de la ampliación sobre el funcionamiento de las instituciones comunitarias, ha considerado que éstas han continuado funcionando de forma efectiva¹³. Y aunque esta visión pudiera considerarse interesada por provenir de la institución que gestiona los procesos de ampliación, lo cierto es que los estudios empíricos, elaborados por instituciones independientes, confirman la validez de esta conclusión, sin que los defensores de la tesis de la parálisis hayan podido aducir evidencia empírica comparable¹⁴.

En realidad, el hecho de que Comisión y Parlamento se hayan acomodado razonablemente mejor que el Consejo, refleja más los límites que plantea el método intergubernamental en una Unión ampliada que un problema realmente atribuible a la ampliación. En realidad, nadie debería asombrarse por el hecho de que un Consejo con 27 miembros tenga problemas de funcionamiento bajo la regla de la unanimidad. Así, en la medida que el Consejo adopte la mayoría cualificada como procedimiento estandarizado de decisión, y entienda que su función legislativa es de naturaleza diferente a su función ejecutiva, cosa que la fallida Constitución Europea entonces y el Tratado de Reforma ahora plantean más claramente, sus problemas de funcionamiento quedarán progresivamente atrás. Por tanto, la responsabilidad sobre el hecho de que, como ha dicho el representante alemán en el COREPER, se haya llegado a una situación en la que todo se decide *ex ante* (hasta tal punto que, en tono de sorna, el propio representante permanente afirme que una regla de funcionamiento del Consejo es que: «en el Consejo se pueda dormir, pero está prohibido roncar»)¹⁵, apunta sobre todo a la responsabilidad de los Gobiernos de los Estados miembros más que a la gestión de los procesos de ampliación.

De la misma manera, desde el ámbito de la Política Exterior, suele considerarse que la entrada de los nuevos miembros hace difícil, cuando no imposibilita, la consecución de una Política Exterior, de Seguridad y Defensa Común; argumento que suele basarse en el carácter pro-atlantista de los nuevos miembros. Sin embargo, este planteamiento pasa por alto, en primer lugar, el hecho de que la división en cuanto al atlantismo era ya parte integral de la UE antes de la ampliación del 2004 (véase, por ejemplo, las posiciones sostenidas por España, Italia, Portugal, Dinamarca y el Reino Unido durante la guerra de Irak); y también el hecho de que la adhesión a la Unión de Estados que son miembros de la OTAN difícilmente introducirá más heterogeneidad en una Unión en la que varios de sus miembros (Irlanda, Suecia o Finlandia) no son miembros de la OTAN y mantienen políticas nacionales de Seguridad fundamentalmente diferentes de las del resto de los socios. Por tanto, la ampliación ha avivado tensiones «existentes», pero difícilmente puede decirse que las haya creado. Con o sin ampliación, la realidad es que la UE seguirá teniendo (en el mejor de los casos) una Política Exterior y de Defensa «común», nunca una política «única».

¹² KREPPEL y GUNGOR (2006) y KURPAS y SCHÖNLAU (2006).

¹³ COMISIÓN EUROPEA (2006c).

¹⁴ HAGEMANN y DE CLERCK-SACHSSE (2007).

¹⁵ Cita atribuida a Wilhelm SCHONFELDER, representante permanente de Alemania, por Lorenzo RICCARDI en *Bulletin Quotidien Europe* (9.368) de 17 de febrero de 2007.

Algo parecido ocurre en el caso de las actitudes hacia el proceso de integración en los nuevos Estados miembros, que suelen tildarse de euroescépticas. En primer lugar, dichas actitudes están circunscritas a un número de países muy concretos (Polonia y la República Checa), en clara minoría entre los 12 nuevos miembros, son paralelas a las ya existentes en otros Estados miembros de la UE (Reino Unido, Dinamarca, por ejemplo) y, además, se refieren mucho más a los gobiernos que a las opiniones públicas, que mantienen niveles de europeísmo elevados, incluso superiores a la de muchos Estados fundadores. Pero de forma más importante, tampoco conviene olvidar que es en dos de los viejos Estados miembros (Francia y los Países Bajos) donde se perdieron los referendos sobre la Constitución Europea, poniendo de manifiesto más la existencia de una «fatiga de integración» que de una «fatiga de ampliación».

En consecuencia, del examen de la primera parte del argumento que lleva a la necesidad de imponer límites a la Unión Europea (y que se basa, recuerdo, en el juicio retrospectivo, negativo, sobre los efectos de la ampliación del 2004), se deduce que, cuando menos, la evidencia empírica no es lo suficientemente sólida como para avalar dicha tesis. Ciertamente, es pronto todavía para evaluar los efectos de la ampliación, existiendo todavía numerosas áreas en las que los candidatos se encuentran todavía en transición hacia la plena adhesión, por lo que no resultaría razonable realizar un juicio definitivo. En el caso de la adhesión de Grecia, España o Portugal, sólo un periodo de 10 años ha permitido vislumbrar los efectos de la adhesión, pudiéndose considerar el plazo de 20 años como óptimo para llevar a cabo esta evaluación¹⁶. Esto nos plantea la variable tiempo, frecuentemente ignorada en este tipo de análisis, y nos lleva directamente a la cuestión del juicio prospectivo sobre la capacidad de integración / absorción.

4. La capacidad de absorción

Como consecuencia de los referendos negativos en Francia y los Países Bajos en mayo-junio de 2005, y apoyándose en el análisis expuesto en la sección anterior que señala a la ampliación del 2004 como responsable de una gran parte de los males que aquejan a la UE, algunos Estados miembros (fundamentalmente Francia, pero también Alemania y otros) impulsaron un proceso de revisión de la Política de Ampliación de la Unión Europea¹⁷.

Así, tras el Consejo Informal de Klosterneuburg de Ministros de Exteriores de la UE, celebrado el fin de semana del 27-28 de mayo de 2006, se puso en circulación un nuevo concepto, la «capacidad de absorción», que se vería formalizado en las conclusiones del Consejo Europeo de Junio de 2006 en los siguientes términos:

¹⁶ PIEDRAFITA, STEINBERG y TORREBLANCA (2007).

¹⁷ EU-25 WATCH (2006).



«El Consejo Europeo ha reafirmado que cumplirá los compromisos existentes y ha puesto de relieve que debe hacerse todo lo posible para preservar la cohesión y la eficacia de la Unión. En el futuro será importante asegurarse de que la Unión pueda funcionar política, financiera e institucionalmente a medida que se amplía, y profundizar más en el proyecto común de Europa. Por lo tanto, el Consejo Europeo mantendrá en su sesión de diciembre de 2006 un debate sobre todos los aspectos de ulteriores ampliaciones, incluida la capacidad de la Unión de absorber a nuevos miembros y nuevas maneras de mejorar la calidad del proceso de ampliación basándose en las experiencias positivas acumuladas hasta el momento. A este respecto recuerda que el ritmo de la ampliación debe tener en cuenta *la capacidad de absorción de la Unión*»¹⁸.

De esta manera, el Consejo Europeo abrió una discusión, que se prolongaría hasta diciembre de 2006, acerca de si la capacidad de absorción constituía un nuevo criterio, que se sumara a las condiciones fijadas en el art. 49 del Tratado de Niza, el Consejo de Copenhague de julio de 1993 y, en definitiva, el llamado «acervo de la ampliación». La cuestión residía en que el concepto de capacidad de absorción ya constaba en las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague (1993), que añadía a los criterios políticos, económicos y administrativos que debían satisfacer los candidatos:

«La capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, es también una consideración importante en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos»¹⁹

El problema es que dicha cláusula siempre se había venido interpretando en el sentido de garantizar que ampliación y profundización fueran compatibles, no como se hacía ahora, con el fin de paralizar temporal o definitivamente los procesos de ampliación o introducir unos límites geográficos determinados. Por tanto, aunque la cláusula ya existía, ésta adquiría una interpretación restrictiva incluso para aquellos Estados miembros, como Alemania, que tradicionalmente habían defendido la compatibilidad entre ampliación y profundización. Así, en el acuerdo de coalición entre la CDU-CSU y el SPD que llevó a la Cancillería a Angela Merkel, se incluye una referencia expresa a la capacidad de absorción de la UE como eje de la Política de Ampliación revisada de la UE²⁰.

De acuerdo con esta línea, el Consejo invitaba a la Comisión a elaborar un informe sobre la capacidad de absorción de la UE cara a futuras ampliaciones, concediendo un énfasis muy claro a la cuestión del apoyo de la opinión pública, que debería ocupar un aspecto central de éste de este informe así como de la nueva Política de Ampliación. Por su parte, el Parlamento, aprobaba el 12 de octubre de 2006, el Informe Stubb, que también enfatizaba «la importancia de tener en cuenta el apoyo popular a la ampliación»²¹. Y en líneas similares, la Comisión Europea adop-

¹⁸ CONSEJO EUROPEO (2006), p.45; el subrayado es mío.

¹⁹ CONSEJO EUROPEO 2003, SN 180/1/93 p.13.

²⁰ EMERSON *et alii* (2006).

²¹ STUBB (2006).

taba una comunicación en la que reconocía que la falta de apoyo popular a la integración constituía un serio obstáculo para las futuras ampliaciones, y proponía introducir mejoras en la estrategia de comunicación de la ampliación.²²

Finalmente, el Consejo Europeo decidió adoptar la fórmula, más suave, de «capacidad de integración» en los siguientes términos:

«Para que se mantenga la capacidad de integración de la UE, los países adherentes deben tener la disposición y la capacidad de asumir íntegramente las obligaciones de la pertenencia a la Unión, y ésta debe ser capaz de funcionar eficazmente y desarrollarse. Estos dos aspectos son esenciales para ganarse el apoyo amplio y permanente del público, lo que debería fomentarse también mediante una mayor transparencia y una comunicación mejor»²³.

Estos cambios reflejan lo que analistas como Gideon RACHMAN han denominado «la muerte de la ampliación»; es decir, el fin de una visión o consenso en torno a la compatibilidad entre ampliación y profundización²⁴. Lo que antes se daba por hecho, que ampliación era profundización y viceversa, hoy está puesto en cuestión de forma irreversible. Como ha manifestado el Director General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Eneko LANDÁBURU:

«Las ampliaciones han sido un factor crucial a la hora de proyectar estabilidad sobre el continente. Pero la realidad es que la UE no se puede expandir *ad infinitum* -todo tiene sus límites. Por tanto, debemos honrar los compromisos existentes e insistir de forma muy estricta en el cumplimiento de los criterios de adhesión. Y uno de esos criterios es la capacidad de absorción ya que está claro que el ritmo y la escala de las ampliaciones está acercándose a los límites de lo que la opinión pública considera aceptable»²⁵

Aparece así el elemento central de la cuestión: el apoyo de la opinión pública. De otra manera, la capacidad de absorción no resultaría tan polémica. En realidad, como se ha señalado desde múltiples ámbitos, una vez desglosada en sus diferentes elementos (aspectos económicos, comerciales, financieros, institucionales, demográficos, etc.), el debate en torno a la capacidad de absorción se convierte en un debate completamente homologable al habido en torno a otras ampliaciones²⁶. Lo novedoso sería, pues, el juicio negativo tanto retrospectivo como prospectivo sobre la capacidad de la UE de seguir ampliándose.

Lógicamente, si el criterio central a la hora de definir la capacidad de absorción es la opinión pública, deberíamos saber qué dice exactamente la opinión pública. Y aquí los datos pueden dar más de una sorpresa, ya que apuntan al hecho de que, aunque en el

²² COMISIÓN EUROPEA (2006d).

²³ CONSEJO EUROPEO (2006).

²⁴ RACHMAN (2006).

²⁵ LANDÁBURU (2006).

²⁶ BARYSCH (2006); DURAND y MISSIROLI (2006); EMERSON *et alii* (2006); HASSIN (2007) y MORAVSCIK (2006).

²⁷ RUÍZ JIMÉNEZ y TORREBLANCA (2007b).



discurso de las elites políticas se haya tendido a considerar la existencia de un dilema (o *trade-off*) entre ampliación y profundización, éste no en absoluto el caso entre la opinión pública²⁷.

En primer lugar, los estudios empíricos demuestran que se mantiene entre la opinión pública la creencia de que ampliación y profundización son compatibles. A lo largo del año 2006, aquellos ciudadanos que apoyaban la Constitución Europea también tendían a apoyar las ampliaciones de la Unión (con una correlación de $r = .258$). Al mismo tiempo, aquéllos que estaban en contra de las ampliaciones de la Unión, también tendían a estar en contra de la Constitución Europea. Por tanto, se deducía, una postura de mayor dureza respecto a futuras ampliaciones no significaría necesariamente una mejora de los indicadores de apoyo al proceso de integración.

Ciertamente, los datos del Eurobarómetro muestran que la fortaleza de la correlación positiva entre ampliación y profundización no es homogénea entre los 27 Estados miembros. En Bélgica, Francia, Alemania, Finlandia, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria y Suecia esta correlación es significativamente más débil que en el resto de miembros de la Unión, ya que pese a la existencia de porcentajes altos de apoyo a la Constitución Europea (de entre el 50 y 66% dependiendo los países), los porcentajes de apoyo a la ampliación eran muy bajos en todos los países, cuando no claramente negativos en algunos de ellos (Alemania, Finlandia, Luxemburgo, Austria, Suecia y Francia).

Así, de los datos se deduce claramente la existencia de una doble fractura. Primero entre la ciudadanía, ya que el consenso en torno a las ampliaciones habría desaparecido, siendo sustituido por una clara fractura en la opinión pública europea (con los partidarios y los detractores alcanzando proporciones prácticamente iguales). Segundo, entre los Estados fundadores y los Estados miembros más recientes, que muestran visiones y valoraciones completamente diferentes acerca de los proceso de ampliación (con la excepción de Austria, Finlandia y Suecia, cuyas actitudes serían más similares a las de los fundadores). Así, los nuevos miembros, junto con los países del Sur de Europa, y los países de la primera ampliación (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca), muestran unas actitudes mucho más favorables a las ampliaciones que los miembros fundadores y los países de la llamada ampliación «nórdica» (1995).

Esta polarización de las opiniones y visiones de ciudadanos y Gobiernos, deja en evidencia que el debate acerca de las futuras ampliaciones es claramente un debate político, no un debate técnico en torno a la gestión de las políticas de pre-adhesión, ampliación y pos-ampliación. Por tanto, el futuro de la Política de Ampliación se va a jugar en el terreno de la política nacional y europea, en los ciclos electorales y políticos, mucho más que en la filosofía política acerca del ser y la identidad de Europa o en el campo técnico del diseño de políticas.

5. Los límites de Europa

Si la discusión acerca de los límites de Europa se plantea, esto se debe precisamente a que estos límites no están prefijados. Para que el futuro estuviera escrito, sería necesario que el pasado hubiera seguido una senda lineal, preestablecida. Sin embargo, el futuro de la integración nunca estuvo escrito. Los federalistas siguen hoy lamentándose del rumbo pragmático, funcionalista, incremental, y fundamentalmente economicista que ha tomado el proceso de integración europeo, pero el lamento no es nuevo: Altiero SPINELLI, ya en los años 50, hizo clásica la observación de que se había puesto en marcha «un tren a ninguna parte» para describir el proyecto que MONNET *et alii* al habían puesto en marcha.

Esta falta de trayectoria, que es cierta para el proceso de integración en general, también lo es para los procesos de ampliación en particular. Pese a la retórica de los Tratados originales acerca de la promoción de una «Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa», las ampliaciones nunca estuvieron en la pizarra. En realidad, por más que en los años 50 se lamentara el rechazo británico a incorporarse al proyecto de integración europeo, el diseño funcionalista inspirado por Jean MONNET en torno a la CECA y, posteriormente la CEE, claramente requería para funcionar un número pequeño de Estados. La integración europea estaba destinada a resolver el problema franco-alemán mediante la promoción de un estrecho entendimiento, la fusión de los intereses nacionales, la transferencia de la autoridad hacia instituciones supranacionales y la emergencia de «una solidaridad de hecho», como decía la Declaración Schuman, todo ello bajo el paraguas de seguridad proporcionado por EEUU y la OTAN. Y para ello eran necesarios pocos miembros, al menos al principio. Por tanto, si la integración europea pudo prosperar fue porque funcionó como un pequeño vivero en el que germinaría lo que MONNET denominó «el fermento del cambio»²⁸.

Esto no quiere decir que Europa se concibiera de forma cerrada o de acuerdo con una lógica excluyente. Si ése hubiera sido el caso, los padres fundadores no hubieran redactado un artículo 237, que abría la posibilidad de adhesión a todo Estado (europeo) que lo solicitara. Todo club suele fijar con cierto detalle los principios, normas y procedimientos para regular la adhesión de nuevos miembros. Máxime aún cuando, como sabemos, toda nueva adhesión disminuye el poder relativo de cada miembro del club. Y, naturalmente, cuando más exclusivo es o aspira a ser el club, más rígidas son las normas. Sin embargo, los padres fundadores demostraron estar muy poco preocupados por el número de miembros que pudiera alcanzar la CEE, y menos aún sobre qué criterios deberían reunir los nuevos miembros²⁹. En realidad, si algún criterio transmitía el artículo 237 era el geográfico, pero al ser precisamente la definición de los límites de Europa una cuestión ambigua y difícil de resolver, el artículo 237 no sería de gran utilidad ante los casos en los que más se hubiera necesitado mayor claridad.

²⁸ MONNET (1962).

²⁹ KOCHENOV (2005).



La prueba de esta laxitud en cuanto a los criterios políticos y geográficos que deberían marcar las decisiones sobre nuevas adhesiones vino en los años 60, cuando la CEE tuvo que realizar los primeros pronunciamientos sobre adhesiones futuras; no siempre, como veremos, con plena coherencia. Primero vino el caso británico, donde la solicitud de adhesión de 1961 fue rechazada por el gobierno francés. En concreto, el General de Gaulle utilizaría argumentos acerca del Reino Unido que tienen mucho que ver con los que hoy se utilizan respecto a Turquía. El Reino Unido, decía De Gaulle en relación al perfil atlántico y su historia, «está en Europa, pero no es Europa». Por ello, la solicitud de adhesión del Reino Unido fue vetada en nada menos que en dos ocasiones por Francia, pese a ser un país intachablemente europeo, democrático y desarrollado económicamente.

Segundo, al mismo tiempo que se rechazaba la solicitud de adhesión del Reino Unido, la CEE firmaba acuerdos de asociación con Turquía, Grecia y Chipre, bajo el artículo 238, en los que se estipulaba que estos países podrían ser miembros en el futuro. Por tanto, aunque el «sí» estuviera condicionado a la integración económica (en torno a la Unión Aduanera) y muy difuminado en el tiempo, no dejaba de resultar extraño que el «no» al Reino Unido coincidiera temporalmente con el «quizá» dado a Turquía (recuérdese que en aquel momento, Turquía era un país fundador del Consejo de Europa y de la OTAN, con credenciales democráticas, europeas y, desde luego, occidentales, superiores a las de España).

En tercer lugar, cuando España se dirigió al Consejo de Ministros de la CEE solicitando la apertura de negociaciones de asociación bajo el artículo 238 (que no de adhesión, como a veces se confunde), se puso de manifiesto un nuevo criterio, no explícito hasta entonces, a saber: que el criterio democrático no sólo se exigiría como condición para ser miembro (lo que aunque no estaba escrito parecía evidente), sino que también se exigiría para asociarse a la Unión. Esta exigencia, que no figuraba en el artículo 238, tenía sentido toda vez que la asociación se había utilizado para premiar a Turquía, Chipre y Grecia. Además, como demostró la respuesta negativa al régimen de Franco, fue enormemente positiva como instrumento de legitimación de la UE y a la vez, como instrumento de promoción de la democracia.

El «portazo» a España, junto con la cláusula evolutiva concedida a Turquía, Chipre y Grecia, abriría un problema que todavía no se ha resuelto hoy: la confusión entre las políticas de vecindad y las políticas de adhesión, que tantas críticas ha recibido³⁰. Al concebir la asociación en términos de preadhesión, en lugar de simplemente como Política Exterior de la UE, las dos políticas se contaminaron mutuamente. Por ello, vista la experiencia histórica, nada más celebrarse las primeras elecciones democráticas en Polonia en 1989, el nuevo Gobierno polaco se dirigiría a la Comunidad Europea para solicitar un acuerdo de asociación que le preparara para la adhesión. Y para sorpresa de los negociadores comunitarios, el Gobierno polaco pondría sobre la mesa el Acuerdo de Asociación de 1963 con Polonia, reclamando que esa fuera la base de negociación³¹.

³⁰ LANDÁBURU (2004).

³¹ TORREBLANCA (2001).

De forma inesperada, la Política de Ampliación se ha convertido en el más eficaz instrumento de política exterior de la UE, en realidad casi el único instrumento. Como demostró el caso de Grecia (Golpe de los Coroneles), posteriormente los casos de España y Portugal, y ya más recientemente los países de Europa Central y Oriental y el Sureste de Europa, la promesa de adhesión, canalizada vía los Acuerdos de Asociación, ha tenido un efecto decisivo a la hora de contribuir a dotar a la Comunidad Económica Europea de una importantísima dimensión política y de seguridad, al extender la paz, la democracia y la prosperidad a todo el continente, más que cuadruplicando su número de miembros original. Como señalaba Jean Claude JUNCKER, cuando el Consejo Europeo de diciembre de 1997 tomó la decisión de abrir las puertas a los países de Europa Central y Oriental, sólo 10 años antes, 6 de los 8 Jefes de Estado y de Gobierno que esperaban el pronunciamiento del Consejo en la antesala estaban en la cárcel.³²

6. Conclusión

Como se ha visto, la evolución de la Política de Ampliación de la Comunidad ha sido zigzagueante, incremental y, especialmente, consensuada. El acervo de la ampliación es complejo y rico, y ha surgido de forma progresiva, y adaptativa. Las condiciones establecidas por el Consejo de Copenhague en 1993 representan un logro singular, pues objetivan y a la vez, singularizan, los procesos de adhesión en términos equitativos para los candidatos, a la vez que salvaguardan los intereses de la UE.³³

Con todo, el único principio estable que rige los procesos de ampliación es el del consenso: aunque el artículo 237 fuera sumamente vago (deliberada o inconscientemente), sí que estableció claramente que «las condiciones de acceso de los nuevos miembros deberían ser objeto de un [doble] acuerdo»: entre el candidato y los miembros, por un lado; y, por otro, entre los propios miembros.³⁴ Posteriormente, en 1987, con motivo de la firma del Acta Única Europea, se añadiría como criterio la conformidad del Parlamento Europeo. En consecuencia, más allá de la discusión acerca de los límites de Europa, existe un criterio político previo: las ampliaciones deben hacerse vía el acuerdo de los Estados miembro entre sí, y contar con el respaldo del Parlamento Europeo.

³² *Bulletin Quotidien Europe* (9.406), 14 de abril de 2007.

³³ «La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. La adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria. La capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, es también una consideración importante en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos» (Consejo Europeo de Copenhague, SN 180/1/93 REV 1).

³⁴ Nótese como en la CECA la admisión de nuevos miembros requería acuerdo del Consejo, pero no la ratificación por los parlamentos nacionales conforme con los procedimientos constitucionales en vigor.



Ello no quiere que la Unión Europea carezca de límites geográficos, sino que la discusión acerca de esos límites no arrojará los resultados deseados por aquéllos que la promueven (en tanto en cuanto los casos difíciles como Turquía o Ucrania quedarán siempre pendientes de una interrogante) y que, incluso, puede ser contraproducente en la medida en la que desemboquen en una definición jurídico-formal de los límites de Europa que coincida con los 47 miembros del Consejo de Europa (48, si se cuenta una futura adhesión de Bielorrusia) como miembros potenciales de la UE. Dicho de otra forma, un proceso de definición de fronteras de la UE difícilmente podría ir más allá del doble criterio geográfico-político (estar en Europa y ser democrático), so pena de introducir elementos ajenos e incompatibles con la naturaleza de la UE (identidad, cultura, religión, etc...). Por ello, es fácil ver que las conclusiones de un debate de estas características están establecidas de antemano: inevitablemente, habría que concluir que todo país europeo (en un sentido geográfico presente), de carácter democrático tendría, como mínimo, un derecho a solicitar la adhesión, nunca un derecho a ser miembro, ya que sólo la unanimidad entre los miembros podría materializar la adhesión.

Por tanto, si al final del día es la unanimidad, es decir, el acuerdo político entre los Estados y (subsidiariamente, los ciudadanos, a través del requisito de conformidad del Parlamento Europeo), la condición *sine qua non* para cualquier ampliación, parece legítimo preguntarse qué sentido tiene embarcarse en una definición de las fronteras de la Unión, que muy probablemente sea más amplia que el propio consenso político existente en este momento y, previsiblemente, durante la próxima década. Alternativamente, si el único objeto de este proceso de definición de fronteras fuera y a la vez condujera a una «expulsión» de Turquía del ámbito europeo, al negar su elegibilidad, el proceso sería claramente contraproducente.

En consecuencia, existen motivos para sospechar que el único objeto del discurso construido en torno a la «fatiga de ampliación» (incluyendo el juicio retrospectivo acerca de la ampliación del 2004, la reforma de los criterios de Copenhague y, finalmente, la convocatoria de un grupo de sabios que informe sobre las fronteras finales de Europa), es buscar una justificación para decir «no» a Turquía (y, probablemente, a Ucrania), no el de buscar una mejor manera de gestionar futuros procesos de ampliación, haciendo compatible, como en el pasado, profundización y ampliación, asegurándose de que las instituciones y las políticas de la Unión se refuerzan y no debilitan con la llegada de nuevos miembros. Actuando así se soslayaría no sólo un debate sustantivo sobre Turquía de sumo interés para el futuro del proyecto europeo, sino también un debate sustantivo sobre la Política de Ampliación, también crucial para este proyecto.

Bibliografía

- BARYSCH, K. (2006): *Absorption capacity: the wrong debate*. Centre for European Reform.
- CENTRE FOR EUROPEAN REFORM (2006): *Enlargement Two Years on: Economic Success or Political Failure?* Londres, Centre for European Reform.
- COMISIÓN EUROPEA (2006a) *Enlargement Two Years After: An Economic Evaluation*. Bruselas, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- (2006b), *Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty* (Period 1 May 2004-30 April 2006). Bruselas, Comisión Europea.
- (2006c): *Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007. Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members*. Bruselas, Comisión Europea.
- (2006d): *A Citizens Agenda: Delivering Results for Europe*. Bruselas, Comisión Europea.
- DURAND, A. y MISSIROLI A. (2006), *Absorption capacity: old wine in new bottles?*, European Policy Center, Policy Brief, September 2006.
- EMERSON, M. A.; De CLERCK-SACHSE, J. y NOUTCHEVA, G. (2006): *Just what is the absorption capacity of the European Union?* Center for European Policy Studies, Policy Brief.
- EUROBARÓMETRO (2005) : *La Constitution européenne: sondage post-référendum en France*. Flash Eurobarometer 171.
- HAGEMANN, S. y DE CLERCK-SACHSSE, J. (2007): *Old Rules, New Game: Decision-making in the Council after the 2004 Enlargement*. CEPS Special Report.
- HASSIN, A. (2007): «La Capacité d'intégration de l'UE, pré requis politique ou alibi technique?» ; en *Études et Recherches* (6).
- INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK, ed.: *EU-25 Watch* (2). Disponible en <http://www.iep-berlin.de/index.php?id=186>
- KOCHENOV, D. (2005): «EU Enlargement Law : History and Recent Developments : Treaty-Custom Concubinage?» ; en *European Integration Online Papers* (IX, VI).
- KREPPEL, A. y GUNGOR, G. (2006): *The Institutional Integration of an Expanded EU or How 'New' Europeans Fit into 'Old' European Institutions*. Viena, Institute for Advanced Studies.



- KURPAS, S. y SCHÖNLAU, J. (2006): *Deadlock Avoided but Sense of Mission Lost: The Enlarged Union and its Uncertain Constitution*, CEPS Policy Brief.
- LANDÁBURU, E. (2006), *From Neighbourhood to Integration Policy. Are there concrete alternatives to enlargement?* CEPS Policy Brief.
- MONNET, J. (1926): «A ferment of change»; en *Journal of Common Market Studies* (I, 1); pp. 203-211.
- MORAVCSIK, A. (2006): «Open the Doors»; en *Newsweek*, 2 de octubre de 2006.
- PIEDRAFITA, S.; F. STEINBERG y TORREBLANCA, J. I. (2006): *Twenty years of Spain's membership in the EU (1986-2006)*, Madrid, Elcano Royal Institute for International Affairs. Publicado también como: *La europeización de España*, DT 39/2007.
- RICARD-NIHOUL, G. (2005): »Le 'non' français du 29 mai 2005: comprendre, agir« ; en *Études et Recherches* (44).
- RACHMAN, G. (2006): «The Death of Enlargement»; en *The Washington Quarterly* (XXIX, 3); pp. 51-56.
- RUÍZ-JIMÉNEZ, A. y TORREBLANCA, J. I. (2007a): *European public opinion and Turkey's accession: making sense of arguments for and against*. EPIN Working Papers.
- RUÍZ-JIMÉNEZ, A. y TORREBLANCA, J. I. (2007b): *Is there a trade-off between deepening and widening. What do citizens think?* EPIN Working Papers.
- STUBB, A. (2006): *Institutional aspects of the European Union's capacity to integrate new Member States*. Parlamento Europeo.
- TORREBLANCA, J.I. (2001): *The Reuniting of Europe: promises, negotiations and compromises*. Aldershot, Ashgate.
- TORREBLANCA, J. I. (2006): «To enlarge or not to enlarge: this is not the question»; en *Analysis* (ARI 67/2006).

