



Comisión  
Europea

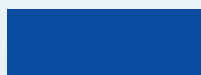


---

# LIBRO BLANCO SOBRE EL **FUTURO DE EUROPA**

---

*Reflexiones y escenarios  
para la Europa de  
los Veintisiete en 2025*





Comisión Europea  
COM(2017) 2025 de 1 de marzo de 2017

Rue de la Loi/Wetstraat, 200  
1040 Bruxelles/Brussel  
BELGIQUE/BELGIË  
+32 22991111

---

## Prólogo

*El 25 de marzo de 2017, veintisiete dirigentes de los Estados miembros de la Unión Europea se encontrarán en Roma unidos por la paz y la amistad.*

*Este simple hecho es un logro que muchos hubieran considerado impensable cuando los seis Estados miembros fundadores firmaron los Tratados de Roma hace 60 años.*

*Al celebrar este aniversario, recordamos a aquellos de nuestros antecesores cuyo sueño de Europa se ha hecho realidad. Es momento de reflexionar con orgullo sobre nuestros logros y de recordar los valores que nos unen.*

*Pero Roma también debe ser el comienzo de un nuevo capítulo. Tenemos por delante retos importantes, para nuestra seguridad, para el bienestar de nuestros pueblos, para el papel que Europa deberá desempeñar en un mundo cada vez más multipolar. Una Europa unida de Veintisiete debe configurar su propio destino y perfilar una visión de su propio futuro.*

*El presente Libro Blanco es la contribución de la Comisión Europea a este nuevo capítulo del proyecto europeo. Queremos poner en marcha un proceso en el que Europa decida su propio camino. Queremos definir los retos y las oportunidades que nos esperan y exponer las opciones de que disponemos para responder colectivamente.*

*Tras un amplio debate que deberá desarrollarse en nuestro continente en los próximos meses, en el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales, las autoridades locales y regionales y la sociedad civil en general, desarrollaré estas ideas y expondré mis consideraciones sobre el futuro de Europa en mi discurso sobre el Estado de la Unión en septiembre de 2017.*




*Esto ayudará al Consejo Europeo a extraer las primeras conclusiones a finales de año y a determinar una línea de actuación que pueda ser desarrollada a tiempo para las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2019.*

*Al decidir qué camino tomar, hemos de recordar que a Europa siempre le ha ido mejor cuando mantenemos nuestra unión, firmeza y confianza en que podemos construir juntos nuestro futuro.*

*La Unión Europea ha mejorado nuestras vidas. Debemos velar por que siga mejorando las de todos aquellos que vendrán detrás de nosotros.*

A handwritten signature in blue ink, which appears to be 'Jean-Claude Juncker'. The signature is stylized and written in a cursive-like font.

*Jean-Claude Juncker  
1 de marzo de 2017*



*«Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho».*

*Robert Schuman  
9 de mayo de 1950*



---

## Índice

PRÓLOGO DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN EUROPEA	3
1. INTRODUCCIÓN	6
2. LOS FACTORES IMPULSORES DEL FUTURO DE EUROPA	8
3. CINCO ESCENARIOS PARA EUROPA EN 2025	15
ESCENARIO 1: SEGUIR IGUAL	16
ESCENARIO 2: SOLO EL MERCADO ÚNICO	18
ESCENARIO 3: LOS QUE DESEAN HACER MÁS, HACEN MÁS	20
ESCENARIO 4: HACER MENOS, PERO DE FORMA MÁS EFICIENTE	22
ESCENARIO 5: HACER MUCHO MÁS CONJUNTAMENTE	24
4. EL CAMINO A SEGUIR	26
5. ANEXOS	27
EL PROCESO DEL LIBRO BLANCO	28
LOS CINCO ESCENARIOS: VISIÓN PANORÁMICA DE LAS POLÍTICAS	29

## 1. Introducción

Durante generaciones, Europa siempre ha sido el futuro.

Comenzó su andadura con la visión de Altiero Spinelli y Ernesto Rossi, presos políticos deportados por un régimen fascista en la isla de Ventotene durante la Segunda Guerra Mundial. Su manifiesto «Por una Europa libre y unida» describía un lugar en el que aliados y enemigos se unirían para asegurarse de que nunca se repitiesen los «antiguos absurdos» de Europa. Hace sesenta años, inspirados por aquel sueño de un

### El Manifiesto de Ventotene



futuro pacífico y compartido, los miembros fundadores de la Unión Europea (UE) emprendieron un viaje único y ambicioso de integración europea. Acordaron resolver sus conflictos en torno a una mesa, en lugar de en los campos de batalla. Sustituyeron el recurso a las fuerzas armadas por la fuerza de la ley. Abrieron el camino para que se uniesen otros países, reunificando Europa y haciéndonos más fuertes.

Como consecuencia de ello, nuestro pasado turbulento ha dado paso a una paz que dura ya siete décadas y a una Unión ampliada de 500 millones de ciudadanos que viven en libertad en una de las economías más prósperas del mundo. Las imágenes de las batallas en las trincheras y los campos de Verdún, o de un continente separado por el Telón de Acero y el Muro de Berlín, han sido sustituidas por una Unión que destaca como modelo de paz y estabilidad.

El sacrificio de las generaciones anteriores nunca debe olvidarse. La dignidad humana, la libertad y la democracia han sido difíciles de conseguir y no debe renunciarse a ellas en ningún caso. Aunque el apego a la paz de los europeos actuales sea distinto al de sus padres o abuelos, nos siguen uniendo esos valores fundamentales.

Actualmente, la UE es un lugar en el que los ciudadanos pueden disfrutar de una diversidad cultural, de ideas y

de tradiciones única en una Unión con una extensión de cuatro millones de kilómetros cuadrados. Es un lugar en el que han forjado vínculos para toda la vida con otros europeos y pueden viajar, estudiar y trabajar más allá de las fronteras nacionales sin tener que cambiar de moneda. Es un lugar en el que el Estado de Derecho ha sustituido a la prevalencia del más fuerte. Es un lugar en el que no solo se habla de igualdad, sino que se sigue luchando por ella.

A pesar de ello, muchos europeos consideran que la Unión es demasiado distante o interfiere demasiado en su vida cotidiana. Otros dudan de su valor añadido y se preguntan cómo mejora Europa su nivel de vida. Para demasiada gente, la UE no estuvo a la altura de sus expectativas al enfrentarse a la peor crisis financiera, económica y social de su historia desde la posguerra.

No hay señales de que los retos de Europa vayan a disminuir. Nuestra economía se está recuperando de la crisis financiera mundial, aunque los efectos aún no se perciben de forma suficientemente equitativa. La inestabilidad en algunos de los países vecinos ha dado lugar a la mayor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. Los atentados terroristas han golpeado el corazón de nuestras ciudades. Están emergiendo nuevas potencias mundiales, mientras que las antiguas se enfrentan a nuevas realidades. Y el año pasado, uno de nuestros Estados miembros votó a favor de abandonar la Unión.

La situación actual no tiene por qué suponer necesariamente una limitación para el futuro de Europa. La Unión se ha construido a menudo a partir de crisis e inicios fallidos. Desde la Comunidad Europea de Defensa, que nunca llegó a despegar en la década de los años cincuenta del siglo pasado, hasta las perturbaciones de tipo de cambio de los años setenta y las adhesiones fallidas y rechazos en referéndum de las últimas décadas, Europa siempre ha estado en una encrucijada y siempre se ha adaptado y ha evolucionado.



Fuente: Comisión Europea.

Solo en los últimos veinticinco años, los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza han reformado y transformado profundamente una Unión cuyo tamaño ha aumentado a más del doble. El Tratado de Lisboa y la década de debate que lo precedió han abierto un nuevo capítulo de la integración europea que tiene aún potencial por explotar.

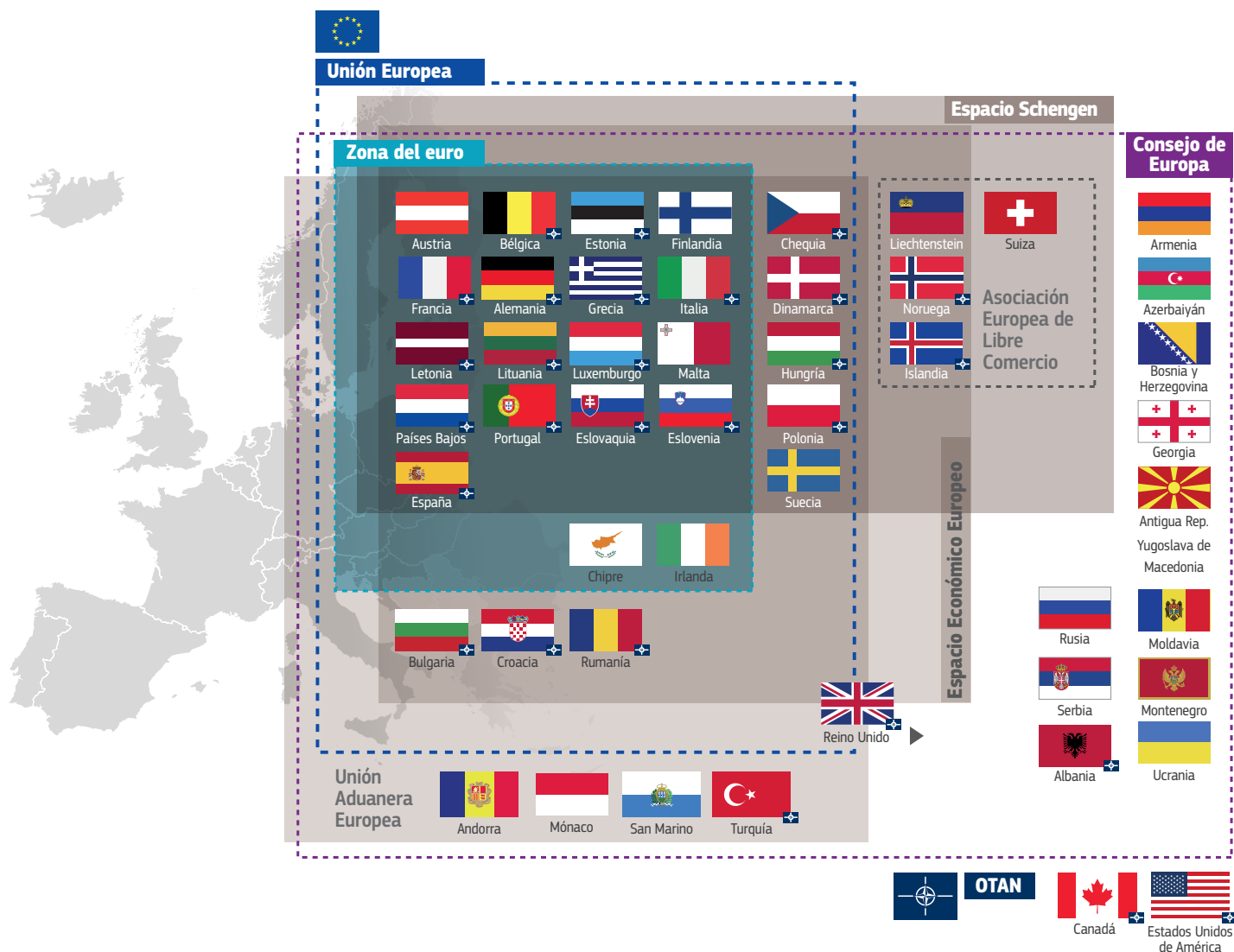
Al igual que las generaciones que nos precedieron, nuestra respuesta a la tarea a la que nos enfrentamos no puede ser nostálgica o cortoplacista. Debe basarse en una perspectiva común y en la convicción compartida de que la unión mejorará la situación de cada uno de nosotros.

En un momento en el que se reúnen veintisiete jefes de Estado o de Gobierno de la UE en Roma para celebrar el 60.º aniversario de nuestro proyecto común, debemos mirar hacia adelante una vez más.

El presente Libro Blanco analiza los factores impulsores del cambio en el próximo decenio y presenta una serie de escenarios de cómo podría evolucionar Europa de aquí a 2025. De este modo, abre un debate que debería ayudar a centrar la reflexión y a encontrar nuevas respuestas a una vieja pregunta:

¿Qué futuro queremos para nosotros, para nuestros hijos y para nuestra Unión?

## Europa en la actualidad



Fuente: Comisión Europea.



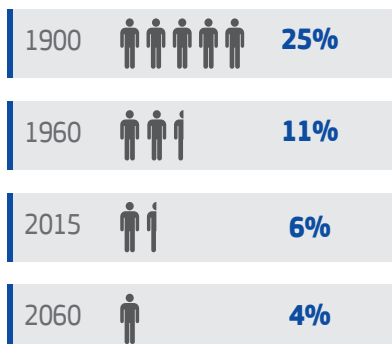
## 2. Los factores impulsores del futuro de Europa

### UN LUGAR CAMBIANTE EN UN MUNDO EN EVOLUCIÓN

Europa es el mayor mercado único del mundo y cuenta con la segunda moneda más utilizada. Es la mayor potencia comercial y el mayor donante de ayuda al desarrollo y humanitaria. Gracias en parte a Horizonte 2020, el programa de investigación multinacional más importante del mundo, Europa está a la vanguardia de la innovación. Su diplomacia tiene un peso significativo y contribuye a aumentar la seguridad y la sostenibilidad mundiales. Como prueba de ello, cabe citar el histórico acuerdo con Irán sobre su programa nuclear o el papel de liderazgo desempeñado por la UE en el Acuerdo de París sobre el cambio climático y la adopción por las Naciones Unidas de los objetivos de desarrollo sostenible para 2030. Esta influencia se ve reforzada por nuestra estrecha cooperación con la OTAN y nuestro activo papel en el Consejo de Europa.

Europa es atractiva para muchos de sus socios. Aunque no están previstas nuevas adhesiones a la UE a corto plazo, la simple perspectiva constituye un potente instrumento para proyectar estabilidad y seguridad a lo largo de nuestras fronteras. La UE colabora activamente con sus países vecinos tanto del este como del sur. Desde nuestra asociación reforzada con Ucrania hasta la amplia cooperación con nuestros socios africanos, el papel de Europa como fuerza positiva mundial es más importante que nunca.

#### Europa representa una proporción cada vez menor de la población mundial



Fuente: División de Estadísticas de las Naciones Unidas y Eurostat.

Sin embargo, ese estatus esconde una clara realidad: la posición de Europa en el mundo se está debilitando, a medida que crecen otras partes del mundo. En 1900, Europa representaba alrededor del 25 % de la población mundial. En 2060, representará menos del 5 %. Por

entonces, ningún Estado miembro tendrá más del 1 % de la población mundial.

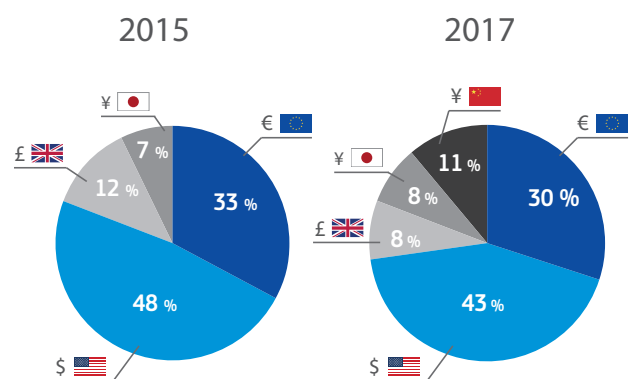
El poder económico de Europa también se espera que disminuya en términos relativos, pasando a representar mucho menos del 20 % del producto interior bruto (PIB) mundial en 2030, frente a aproximadamente el 22 % actual. El rápido aumento de la influencia de las economías emergentes acentúa la necesidad de que Europa hable con una sola voz y actúe con el peso colectivo de sus componentes individuales.

#### La parte de Europa en el PIB mundial va disminuyendo

	2004	2015	
Estados Unidos de América	28 %	24 %	↓
EU-27	26 %	22 %	↓
Japón	11 %	6 %	↓
Reino Unido	5 %	4 %	↓
China	5 %	15 %	↑
Canadá	2 %	2 %	→
México	2 %	2 %	→
Brasil	< 2 %	2 %	↑
India	< 2 %	3 %	↑
Resto del mundo	18 %	21 %	↑

Fuente: Eurostat y División de Estadísticas de las Naciones Unidas.

#### El euro se ha convertido en una moneda mundial, pero otros actores cobran cada vez mayor importancia.



Nota: el gráfico muestra el cambio reciente en la cesta de monedas de referencia empleada por el Fondo Monetario Internacional, los llamados «derechos especiales de giro».

Fuente: Fondo Monetario Internacional (las cifras corresponden al 30.11.2015 y al 24.2.2017, respectivamente).

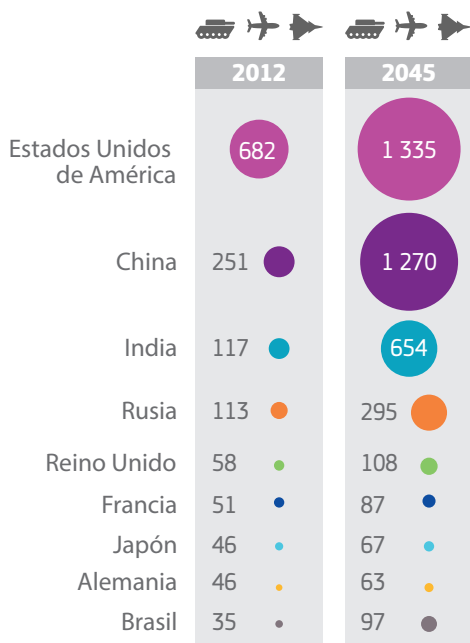
La acumulación de tropas en nuestras fronteras orientales, las guerras y el terrorismo en Oriente Medio y África, así como el aumento de la militarización en todo el mundo, son ejemplos claros de un contexto mundial cada vez más tenso. Nunca ha sido tan acuciante la



necesidad de reflexionar sobre el modo de conjurar las amenazas, ya sean ciberataques a gran escala o formas más tradicionales de agresión, y de ofrecer respuesta y protección. La OTAN seguirá aportando seguridad militar a la mayoría de los países de la UE, pero Europa no puede ser ingenua y debe velar por su propia seguridad. Ser un «poder blando» ya no es suficiente cuando la fuerza puede prevalecer sobre la ley.

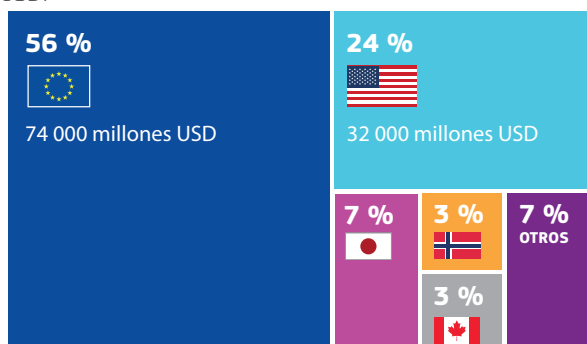
A pesar de que el mundo nunca ha sido más pequeño ni ha estado mejor conectado, el retorno del aislacionismo ha suscitado dudas sobre el futuro del comercio internacional y del multilateralismo. La prosperidad y la capacidad de Europa para defender sus valores en la escena mundial seguirán dependiendo de su apertura y de la fortaleza de sus vínculos con sus socios. Sin embargo, defender el comercio libre y progresivo y configurar la globalización de manera que beneficie a todos supondrá un reto cada vez mayor.

**Se prevé que de aquí a 2045 el gasto de defensa se duplique en la mayor parte de países que más invierten en ese sector** (en miles de millones USD)



Fuente: Ministerio de Defensa del Reino Unido: *Strategic Trends Programme: Global Strategic Trends — Out to 2045*.

**La UE es el mayor donante de ayuda humanitaria y al desarrollo** (en porcentaje del total y en miles de millones USD)



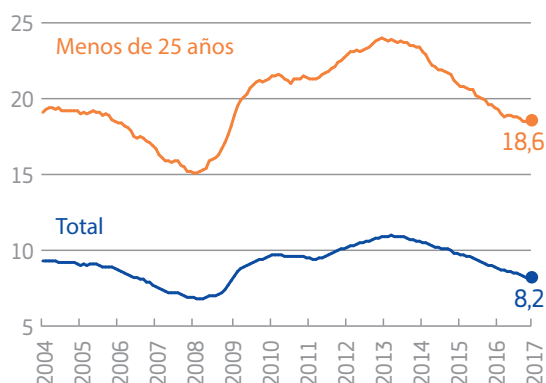
Fuente: OCDE, 2015, UE = UE y sus Estados miembros.

## UNA ECONOMÍA Y UNA SOCIEDAD PROFUNDAMENTE TRANSFORMADAS

La crisis económica y financiera mundial que comenzó en 2008 en los Estados Unidos sacudió los cimientos de Europa. Gracias a una actuación decidida, la economía de la UE vuelve a disfrutar ahora de una situación más estable, con una caída del desempleo hasta su nivel más bajo desde la «gran recesión». Sin embargo, los efectos de la recuperación siguen estando distribuidos de forma desigual en la sociedad y entre las distintas regiones. Sigue siendo una prioridad urgente hacer frente a las consecuencias de la crisis, desde el desempleo de larga duración hasta los altos niveles de deuda pública y privada en muchas partes de Europa.

El problema es especialmente grave para la generación más joven. Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, existe un riesgo real de que la actual generación de jóvenes adultos acabe teniendo unas condiciones de vida peores que las de sus padres. Europa no puede permitirse perder al grupo de edad más formado que ha tenido nunca y dejar que la desigualdad generacional condene su futuro.

**Los niveles de desempleo disminuyen pero aún son altos en la Europa de los Veintiocho**



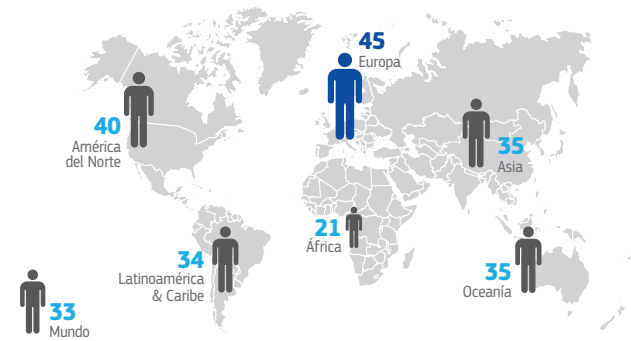
Fuente: Comisión Europea.

Esta evolución ha alimentado las dudas sobre la economía social de mercado de la UE y su capacidad de cumplir su promesa de no dejar atrás a nadie y de garantizar que cada generación tenga unas condiciones de vida mejores que la anterior. Este sentimiento ha sido especialmente intenso en la zona del euro y pone de relieve la necesidad de completar la unión económica y monetaria y de reforzar la convergencia de los resultados económicos y sociales. Hacer de Europa una economía más inclusiva, competitiva, resiliente y preparada para el futuro será también un reto en los próximos años.

Europa está envejeciendo rápidamente, y la esperanza de vida está alcanzando niveles sin precedentes. Europa

será la región «más vieja» del mundo en 2030, con una media de edad de 45 años. Las nuevas estructuras familiares, los cambios demográficos, la urbanización y la mayor diversidad de las vidas laborales están afectando a la forma en que se construye la cohesión social. En el transcurso de una generación, el trabajador europeo medio ha pasado de tener un empleo para toda la vida a tener más de diez a lo largo de su carrera profesional. Hay más mujeres trabajando que nunca, pero para lograr una verdadera igualdad de género, habrá que eliminar las barreras que aún persisten. En un momento en el que la población en edad de trabajar está disminuyendo en Europa, hay que aprovechar todo el potencial de su talento.

**Europa tendrá la población más vieja del mundo en 2030**  
(edad media por regiones del mundo)



Fuente: Rand Europe.

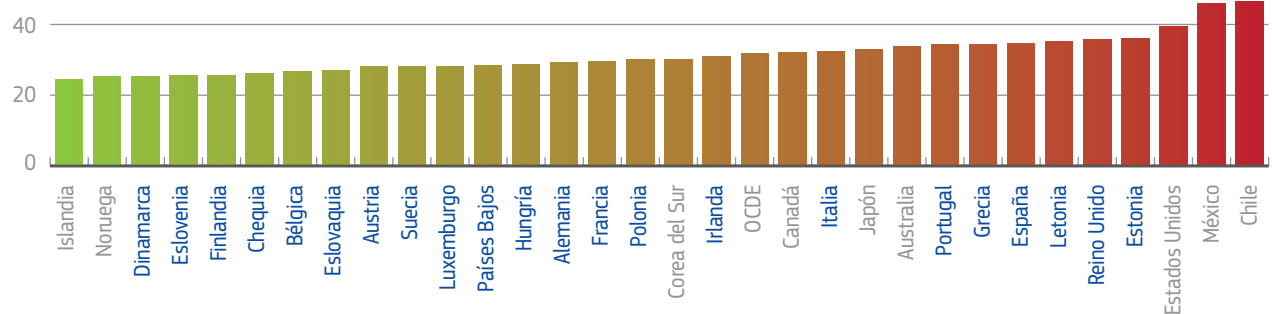
Europa ya dispone de los sistemas de seguridad social más avanzados, que pueden ofrecer soluciones a los retos sociales en todo el mundo. La comunidad científica europea está a la vanguardia de la investigación mundial en materia de salud, como por ejemplo en el tratamiento de la enfermedad de Alzheimer. Sin embargo, los sistemas de protección social deben modernizarse significativamente para seguir siendo sostenibles

y adaptarse a las nuevas realidades demográficas y laborales.

Esto es doblemente importante en un momento en que Europa se enfrenta a una profunda digitalización de la sociedad que ya está desdibujando las diferencias entre los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, entre los bienes y los servicios o entre los consumidores y los productores. Muchos de los empleos actuales no existían hace una década, y en los próximos años surgirán otros más. Es probable que la mayoría de los niños que comienzan la escuela primaria hoy acaben trabajando en nuevos tipos de empleo que no existen todavía. Los retos que plantean el mayor uso de la tecnología y la automatización afectarán a todos los empleos y sectores. Para lograr aprovechar al máximo las nuevas oportunidades y atenuar al mismo tiempo cualquier efecto negativo, se requerirá una inversión masiva en capacitación y un replanteamiento profundo de los sistemas de educación y de aprendizaje permanente. Asimismo, será necesario el despliegue de nuevos derechos sociales para adecuarse a la evolución del mundo laboral.

Al mismo tiempo, Europa está comprometida con una ambiciosa descarbonización de su economía y con la reducción de las emisiones nocivas. Tendremos que seguir adaptándonos a las crecientes presiones medioambientales y climáticas. Nuestra industria, nuestras ciudades y nuestros hogares tendrán que cambiar su funcionamiento y sus fuentes de energía. Ya somos uno de los líderes en «ciudades inteligentes», en el uso eficiente de recursos naturales y en la lucha mundial contra el cambio climático. Nuestras empresas poseen el 40 % de las patentes mundiales de tecnologías energéticas renovables. Uno de sus grandes retos será conseguir llevar al mercado las soluciones innovadoras, tanto dentro como fuera de la Unión.

**En Europa se encuentran las sociedades más igualitarias del mundo**



Más igualitarias Menos igualitarias Estados miembros UE Países OCDE

Nota: este gráfico muestra la distribución de la renta entre individuos usando el coeficiente de Gini, en el que 0 representa una homogeneidad total.

Fuente: OCDE, datos disponibles más recientes.

## AUMENTO DE LAS AMENAZAS E INQUIETUD POR LA SEGURIDAD Y LAS FRONTERAS

Europa es un lugar que ofrece a sus ciudadanos una libertad y una estabilidad destacables, en un mundo en el que siguen abundando la discordia y la división. De los veinticinco países considerados como los más pacíficos del mundo, quince son de la UE. No obstante, los recientes atentados terroristas han conmocionado a nuestras sociedades. El hecho de que las diferencias entre las amenazas internas y externas sean cada vez más difusas está cambiando la forma de pensar de la gente en lo que respecta a la seguridad personal y las fronteras. Paradójicamente, esta situación se produce en un momento en el que es más fácil y frecuente que nunca desplazarse por todo el mundo por motivos de trabajo y de ocio.

Las presiones que motivan la migración también se multiplicarán, y se producirán flujos procedentes de

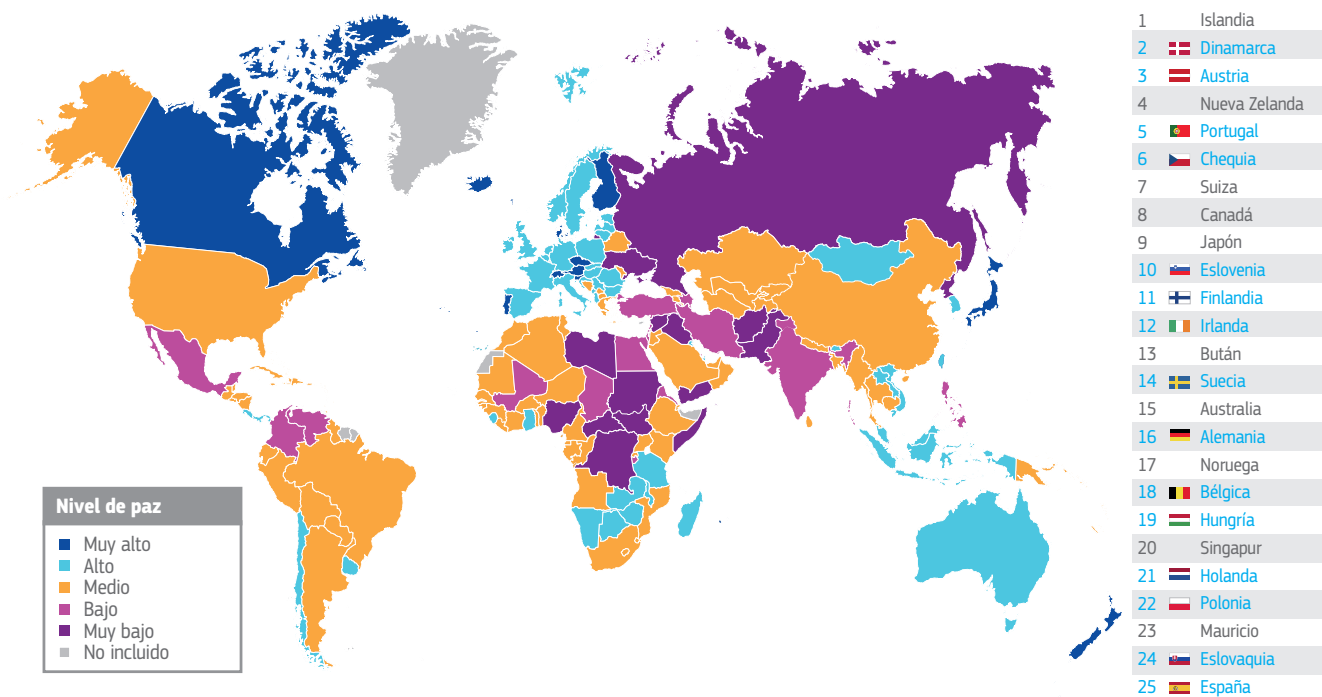
diferentes partes del mundo, ante la consolidación de los efectos del crecimiento de la población, del cambio climático y de las tensiones generalizadas. La crisis de los refugiados, que supuso la llegada a Europa de 1,2 millones de personas en 2015, es de una magnitud sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial, y ha dado lugar a un intenso debate sobre solidaridad y responsabilidad entre los Estados miembros. Asimismo, ha suscitado dudas más generales sobre el futuro de la gestión de las fronteras y la libre circulación en Europa.

Para los 1,7 millones de europeos que se desplazan a otro Estado miembro cada día, y para los cientos de millones que viajan cada año por toda Europa por motivos familiares, de turismo o laborales, las fronteras son cosa del pasado. Sin embargo, por primera vez desde que se derribaron los muros hace una generación, las crisis recientes han dado lugar a la reintroducción de controles temporales en determinadas fronteras dentro de Europa.

### Hace 27 años: la caída del Muro de Berlín



## Los veinticinco países más pacíficos del mundo



Fuente: Índice de Paz Global.

## CUESTIONAMIENTO DE LA CONFIANZA Y LA LEGITIMIDAD

Los diversos cambios que se han producido en el mundo y la sensación real de inseguridad percibida por muchos han generado una creciente desafección por la política y las instituciones convencionales a todos los niveles. Esta se manifiesta a menudo en forma de indiferencia y desconfianza hacia la actuación de los poderes públicos, y crea un vacío demasiado fácil de colmar mediante la retórica nacionalista y populista.

La práctica de echar la culpa a «Bruselas» de los problemas y atribuirse el mérito de los logros en el país respectivo, el hecho de no asumir como propias las decisiones adoptadas conjuntamente y la costumbre de señalar con el dedo a otros ya han demostrado ser perjudiciales. Los europeos no son inmunes a estas claras muestras de desunión.

El proyecto europeo aún cuenta con un gran apoyo, pero este ya no es incondicional. Más de dos tercios de los europeos consideran a la UE un lugar estable en un mundo turbulento. Más del 80 % apoyan las cuatro libertades fundamentales de la UE. El 70 % de los ciudadanos de la zona del euro están a favor de la moneda común.

Sin embargo, la confianza de los ciudadanos en la UE ha disminuido, como ha disminuido también su confianza en las autoridades nacionales. En torno a un tercio de los ciudadanos confían en la UE en la actualidad, frente a aproximadamente la mitad que lo hacía hace 10 años.

Cerrar la brecha existente entre las promesas y su cumplimiento es un reto constante. Esto se debe en parte a que la UE no tiene una arquitectura fácil de entender, ya que en ella se combinan tanto el nivel europeo como los Estados miembros. No se explica suficientemente bien quién hace qué cosas, y el papel positivo que desempeña la UE en la vida cotidiana no es visible si la historia no se cuenta en cada país. La ciudadanía no siempre es consciente de que la explotación agrícola o ganadera de al lado, su red de transporte o las universidades son financiadas en parte por la UE.

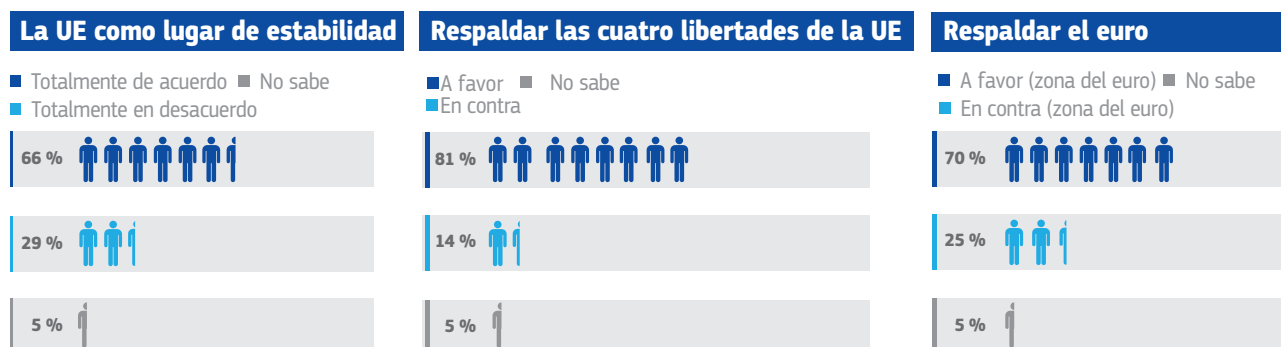
Asimismo, existe un desfase entre las expectativas y la capacidad de la UE de colmarlas. Tomemos el ejemplo del desempleo juvenil: a pesar de las numerosas cumbres de alto nivel y de las beneficiosas medidas de apoyo de la UE, los instrumentos y las competencias correspondientes siguen en manos de las autoridades nacionales, regionales y locales. Los recursos de que se dispone a nivel europeo para políticas sociales

representan solo el 0,3 % de lo que gastan los Estados miembros en este ámbito.

Restablecer la confianza, promover el consenso y generar un sentimiento de pertenencia es más difícil en una época en la que la información nunca ha sido tan abundante, accesible y, sin embargo, tan difícil de comprender. El flujo de noticias continuo es más rápido que nunca y dificulta su seguimiento y la posibilidad de responder. Se envían más tuits hoy en un día que hace diez años en un año entero. En 2018, alrededor de un tercio de la población mundial utilizará las redes sociales.

Estas tendencias no harán sino acentuarse y continuarán cambiando la forma en que funciona la democracia, creando nuevas oportunidades para facilitar el debate público e implicar a los ciudadanos europeos. Sin embargo, Europa y los Estados miembros deben actuar más rápidamente para interactuar con los ciudadanos, responsabilizarse en mayor medida y cumplir mejor y con más rapidez lo que se ha acordado de forma colectiva.

### ¿Cómo ven los europeos la Unión Europea?



Fuente: Eurobarómetro de octubre y noviembre de 2016, Europa de los Veintiocho.







---

### 3. Cinco escenarios para Europa en 2025

Muchas de las transformaciones profundas que está experimentando Europa actualmente son inevitables e irreversibles. Otras son más difíciles de prever y se producirán de forma inesperada. Europa puede dejarse llevar por esos acontecimientos o puede intentar darles forma. Y esa decisión debemos tomarla ahora.

Los cinco escenarios que se exponen en el presente Libro Blanco ayudarán a orientar el debate sobre el futuro de Europa. Ofrecen una serie de instantáneas del posible estado de la Unión en 2025 en función de las decisiones que tomemos conjuntamente.

**El punto de partida para cada uno de los escenarios es que los veintisiete Estados miembros avancen juntos como Unión.**

Los escenarios son de carácter ilustrativo para incitar a la reflexión. No son directrices políticas o planes de acción detallados. Del mismo modo, deliberadamente no hacen referencia a los procesos legales o institucionales, ya que la forma dependerá de la función.

Con demasiada frecuencia, el debate sobre el futuro de Europa ha sido reducido a una elección binaria entre más o menos Europa. Ese enfoque es engañoso y simplista. Las posibilidades contempladas en el presente documento van desde el mantenimiento del *statu quo* y la modificación del alcance y de las prioridades, hasta un salto parcial o colectivo hacia adelante. Hay muchos solapamientos entre los escenarios y, por lo tanto, no son ni mutuamente excluyentes ni exhaustivos.

El resultado final será sin duda diferente de lo que describen los escenarios aquí presentados. La Europa de los Veintisiete (EU-27) decidirá conjuntamente qué combinación de elementos de los cinco escenarios estima que contribuirá en mayor medida a la mejora de nuestro proyecto en beneficio de nuestros ciudadanos.



---

# Escenario 1: Seguir igual

## LA UNIÓN EUROPEA SE CENTRA EN CUMPLIR SU PROGRAMA DE REFORMAS POSITIVAS

### *¿Por qué y cómo?*

En un escenario en el que la EU-27 mantiene su rumbo, esta se centra en la aplicación y mejora de su actual programa de reformas. Este esfuerzo se lleva a cabo de acuerdo con el espíritu del programa de la Comisión de 2014, «Un nuevo comienzo para Europa», y de la Declaración de Bratislava, aprobada por los veintisiete Estados miembros en 2016. Las prioridades se actualizan periódicamente, se abordan los problemas a medida que van surgiendo y se va desarrollando legislación en consecuencia.

Así pues, los veintisiete Estados miembros y las instituciones de la UE aplican un programa de acción conjunta. La velocidad de la toma de decisiones depende de la superación de las diferencias de puntos de vista para conseguir resultados en materia de prioridades colectivas a largo plazo. La legislación de la UE se analiza periódicamente para comprobar su idoneidad y se retira la legislación obsoleta.

### *En 2025, ello implicaría:*

La EU-27 sigue centrándose en el empleo, el crecimiento y la inversión, mediante el reforzamiento del mercado único y el incremento de las inversiones en infraestructuras digitales, de transporte y de energía.

Se producen avances progresivos en la mejora del funcionamiento de la moneda única a fin de impulsar el crecimiento y evitar perturbaciones internas o externas. Se adoptan más medidas para reforzar la supervisión financiera, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y desarrollar los mercados de capitales a fin de financiar la economía real.

La reforma por parte de la Comisión de la legislación en materia de ayudas estatales garantiza que el 90 %

de dichas ayudas sean controladas por las autoridades nacionales, regionales y locales.

Se intensifica la lucha contra el terrorismo en consonancia con la predisposición de las autoridades nacionales a compartir información. Se profundiza la cooperación en materia de defensa en términos de investigación, industria y contratación conjunta. Los Estados miembros deciden poner en común algunas capacidades militares y mejorar la solidaridad financiera respecto de las misiones de la UE en el extranjero.

En política exterior, se producen avances en el sentido de hablar con una sola voz. La EU-27 busca activamente acuerdos comerciales con socios de todo el mundo, de la misma manera como lo hace actualmente. La responsabilidad de la gestión de las fronteras exteriores recae principalmente en cada uno de los países, pero se refuerza la cooperación gracias a la ayuda operativa de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. La gestión de las fronteras requiere una mejora continua para responder a los nuevos desafíos. De lo contrario, algunos países podrían desear mantener controles internos selectivos.

La EU-27 logra incidir de manera positiva en la agenda mundial en una serie de ámbitos, como el cambio climático, la estabilidad financiera y el desarrollo sostenible.

### *Ventajas e inconvenientes:*

El programa de acción positivo sigue dando resultados concretos, sobre la base de una visión de futuro común. Se respetan los derechos de los ciudadanos derivados del marco jurídico de la UE. Se preserva la unidad de la EU-27, pero esta puede verse cuestionada en caso de conflictos importantes. Solo la determinación conjunta de obtener resultados en los ámbitos que importan contribuirá a reducir las diferencias entre las promesas sobre el papel y las expectativas de los ciudadanos.



## Efectos en las políticas

Mercado único y comercio	Unión económica y monetaria	Schengen, migración y seguridad	Política exterior y defensa	Presupuesto de la UE	Capacidad de obtención de resultados
Se refuerza el mercado único, en particular en el sector de la energía y en el sector digital; la EU-27 busca acuerdos comerciales progresivos	El funcionamiento de la zona del euro va mejorando progresivamente	La cooperación en la gestión de las fronteras exteriores se intensifica gradualmente; avances hacia un sistema común de asilo; mejora de la coordinación en materia de seguridad	Se avanza en hablar con una sola voz sobre los asuntos exteriores; cooperación más estrecha en materia de defensa	Se moderniza parcialmente, para reflejar el programa de reformas acordado en la EU-27	El programa de acción positivo arroja resultados concretos; el proceso decisorio sigue siendo difícil de entender; la capacidad de obtener resultados no siempre se corresponde con las expectativas



## Instantáneas ilustrativas

- Se ofrecen incentivos a los hogares y a las empresas para que reduzcan su consumo de energía y produzcan su propia energía limpia. Estos pueden cambiar fácilmente de proveedor. Por término medio, las facturas se abaratan, pero la mitad de su importe se sigue pagando a proveedores de fuera de la UE.
- Los europeos pueden utilizar automóviles conectados, pero aún pueden encontrar obstáculos técnicos y jurídicos a la hora de cruzar las fronteras.
- Es posible acceder a banda ancha de alta calidad y alta velocidad en los centros urbanos y en las zonas rurales de Europa. El comercio electrónico repunta, pero la entrega de productos enviados desde otro Estado miembro sigue resultando excesivamente cara.
- La mayoría de los europeos puede cruzar fronteras sin tener que detenerse en controles. El refuerzo de los controles de seguridad implica la necesidad de llegar a aeropuertos y estaciones de ferrocarril con mucha antelación a la hora de salida.
- La UE celebra acuerdos comerciales selectivos y progresivos con socios afines, como Japón, Australia, Nueva Zelanda, América Latina y otros. El proceso de ratificación es largo y a menudo se retrasa por los debates y la falta de acuerdo en algunos parlamentos nacionales y regionales.

---

## Escenario 2: Solo el mercado único

### LA UNIÓN EUROPEA SE VUELVE A CENTRAR GRADUALMENTE EN EL MERCADO ÚNICO

#### *¿Por qué y cómo?*

En un escenario en el que la EU-27 no logra ponerse de acuerdo en hacer más en muchos ámbitos políticos, se va centrando cada vez más en la profundización de determinados aspectos clave del mercado único. No hay voluntad común de colaborar más estrechamente en ámbitos como la migración, la seguridad o la defensa.

Como consecuencia de ello, la EU-27 no intensifica su trabajo en la mayoría de ámbitos políticos. La cooperación en nuevas cuestiones de interés común se gestiona a menudo de forma bilateral. Asimismo, la EU-27 reduce considerablemente la carga normativa retirando dos actos legislativos vigentes por cada nueva iniciativa propuesta.

#### *En 2025, ello implicaría:*

El funcionamiento del mercado único se convierte en la principal razón de ser de la EU-27. La posibilidad de seguir avanzando queda supeditada a la capacidad de acordar políticas y normas relacionadas, lo cual resulta más fácil en el ámbito de la libre circulación de capitales y mercancías, que sigue desarrollándose sin aranceles, que en otras materias.

Dado el gran énfasis que se pone en reducir la normativa en la UE, persisten o aumentan las diferencias en ámbitos como las normas en materia de consumo, sociales y medioambientales, así como en la fiscalidad y en el uso de subvenciones públicas. Se genera con ello el riesgo de emprender una «carrera a la baja». También resulta difícil acordar nuevas normas comunes en materia de movilidad de los trabajadores o de acceso a profesiones reguladas. Como consecuencia de ello, la

libre circulación de trabajadores y servicios no queda plenamente garantizada. El euro facilita los intercambios comerciales, pero la creciente divergencia y la escasa cooperación son fuentes importantes de vulnerabilidad. Ello pone en peligro la integridad de la moneda única y su capacidad de responder a una nueva crisis financiera.

Hay controles más sistemáticos de personas en las fronteras nacionales, debido a la cooperación insuficiente en materia de seguridad y migración.

Debido a los desacuerdos internos sobre el enfoque del comercio internacional, la UE tiene dificultades para celebrar acuerdos con sus socios. La migración y algunos aspectos de la política exterior se abordan cada vez más en el marco de la cooperación bilateral, y la ayuda humanitaria y al desarrollo se trata a nivel nacional. La UE en su conjunto ya no está representada en una serie de foros internacionales, al no conseguir adoptar una posición común en cuestiones relevantes para los socios mundiales, por ejemplo el cambio climático, la lucha contra la evasión fiscal, el aprovechamiento de la globalización y el fomento del comercio internacional.

#### *Ventajas e inconvenientes:*

La reorientación de las prioridades de la UE implica que las diferencias de puntos de vista entre los Estados miembros sobre nuevos problemas que van surgiendo deben resolverse a menudo de forma bilateral, caso por caso. Con el tiempo, pueden quedar limitados los derechos de los ciudadanos derivados del marco jurídico de la UE. Puede que sea más fácil entender el proceso decisorio, pero la capacidad de actuar colectivamente queda limitada, lo cual puede agrandar la brecha entre las expectativas y los resultados obtenidos a todos los niveles.



## Efectos en las políticas

Mercado único y comercio	Unión económica y monetaria	Schengen, migración y seguridad	Política exterior y defensa	Presupuesto de la UE	Capacidad de obtención de resultados
Se refuerza el mercado único de bienes y capitales; las normas siguen difiriendo; no se garantiza plenamente la libre circulación de personas y servicios	La cooperación en la zona del euro es limitada	No hay una política única en materia de migración o asilo; la profundización de la coordinación en materia de seguridad se aborda bilateralmente; los controles en las fronteras interiores son más sistemáticos	Algunas cuestiones de política exterior se abordan cada vez más de forma bilateral; la cooperación en defensa se mantiene como en la actualidad	Se reorienta para financiar funciones esenciales necesarias para el mercado único	El proceso decisorio es posiblemente más fácil de entender, pero la capacidad de actuar colectivamente es limitada; las cuestiones de interés común a menudo deben resolverse de forma bilateral



## Instantáneas ilustrativas

- La calidad del aire varía considerablemente en Europa y algunos países deciden eliminar las normas y la legislación sobre emisiones nocivas. La calidad del agua puede variar en los ríos transnacionales, como el Danubio o el Rin.
- Los europeos se muestran reacios a utilizar automóviles conectados por la falta de legislación y normas técnicas a escala de la UE.
- El cruce de las fronteras interiores con fines de negocio o turismo resulta difícil debido a los controles regulares efectuados. Encontrar un trabajo en el extranjero también es más complicado y la transferencia de los derechos de pensión a otro Estado miembro no está garantizada. Las personas que se ponen enfermas en el extranjero se enfrentan a elevadas facturas médicas.
- La EU-27 no consigue celebrar nuevos acuerdos comerciales porque los Estados miembros no son capaces de ponerse de acuerdo sobre las prioridades comunes o porque algunos bloquean la ratificación.
- Los ciudadanos de un país que es objeto de violaciones de su espacio aéreo o de ciberataques a gran escala por una potencia extranjera tienen dificultades para comprender por qué la EU-27, o incluso los países vecinos, no acuerdan la imposición de sanciones.
- La renacionalización de la ayuda al desarrollo dificulta el establecimiento de asociaciones globales con los países africanos, lo que limita las oportunidades económicas en un mercado en expansión e impide que se aborden las causas profundas de la migración.

---

## Escenario 3: Los que desean hacer más, hacen más

### LA UNIÓN EUROPEA PERMITE A LOS ESTADOS MIEMBROS QUE LO DESEEN UNA MAYOR COLABORACIÓN EN ÁMBITOS ESPECÍFICOS

#### *¿Por qué y cómo?*

En un escenario en el que la EU-27 sigue funcionando como en la actualidad, pero en el que algunos Estados miembros quieren hacer más cosas en común, surgen una o varias «coaliciones de voluntades» para colaborar en determinados ámbitos políticos, como la defensa, la seguridad interior, la fiscalidad o las cuestiones sociales.

Como consecuencia de ello, nuevos grupos de Estados miembros se ponen de acuerdo sobre disposiciones legales y presupuestarias específicas para intensificar su cooperación en determinados ámbitos. Tal como sucedió en el caso del espacio Schengen o en la zona del euro, esto puede hacerse a partir del marco común de la EU-27 y requiere una clarificación de los derechos y responsabilidades. Se mantiene la situación de los demás Estados miembros, que conservan la posibilidad de unirse a la larga a aquellos que han reforzado su colaboración.

#### *En 2025, ello implicaría:*

Un grupo de Estados miembros decide cooperar mucho más estrechamente en asuntos de defensa, recurriendo a las posibilidades legales existentes. Ello incluye una sólida base industrial y de investigación común, la contratación pública conjunta, capacidades más integradas y una capacidad militar reforzada para llevar a cabo misiones conjuntas en el extranjero.

Varios países avanzan en materia de seguridad y justicia. Deciden reforzar la cooperación entre las fuerzas

policiales y los servicios de inteligencia. Intercambian toda la información relativa a la lucha contra la delincuencia organizada y las actividades relacionadas con el terrorismo. Gracias a una fiscalía conjunta, investigan colectivamente el fraude, el blanqueo de capitales y el tráfico de drogas y armas. Deciden ir más allá en la creación de un espacio de justicia común en materia civil.

Un grupo de países, en particular los de la zona del euro, pero posiblemente también algunos otros, decide colaborar mucho más estrechamente, en particular en asuntos fiscales y sociales. Una mayor armonización de las normas y los tipos fiscales reduce los costes de cumplimiento y limita la evasión fiscal. Las normas sociales acordadas aportan seguridad a las empresas y contribuyen a mejorar las condiciones de trabajo. Se refuerza la cooperación industrial en una serie de tecnologías, productos y servicios de vanguardia, y las normas relativas a su utilización se elaboran de forma colectiva.

Los Veintisiete avanzan en el fortalecimiento del mercado único y refuerzan sus cuatro libertades. Las relaciones con terceros países, incluidas las relaciones comerciales, se siguen gestionando en la UE en nombre de todos los Estados miembros.

#### *Ventajas e inconvenientes:*

Se preserva la unidad de la EU-27, mientras que aquellos países que lo deseen pueden reforzar su cooperación. Los derechos de los ciudadanos derivados del marco jurídico de la UE empiezan a variar en función de si el país en que viven ha optado por hacer más. Se plantea la cuestión de la transparencia y la rendición de cuentas de los distintos niveles decisorios. Se empieza a cerrar la brecha entre las expectativas y los resultados en los países que desean y deciden hacer más.



## Efectos en las políticas

Mercado único y comercio	Unión económica y monetaria	Schengen, migración y seguridad	Política exterior y defensa	Presupuesto de la UE	Capacidad de obtención de resultados
Como en «Seguir igual»; se refuerza el mercado único y la EU-27 busca acuerdos comerciales progresivos	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en ámbitos como la fiscalidad y las normas sociales	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en ámbitos como la seguridad y la justicia	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en materia de defensa, centrándose en la coordinación militar y equipamientos comunes	Como en «Seguir igual»; algunos Estados miembros facilitan recursos presupuestarios suplementarios para los ámbitos específicos en que deciden hacer más	Como en «Seguir igual», una agenda positiva de acción de la EU-27 arroja resultados; algunos grupos consiguen más de forma conjunta en determinados ámbitos; la toma de decisiones se vuelve más compleja



## Instantáneas ilustrativas

- Un grupo de países establece un cuerpo de agentes de policía y fiscales para investigar las actividades delictivas transfronterizas. Se intercambia inmediatamente la información en materia de seguridad, puesto que las bases de datos están plenamente interconectadas. Las pruebas penales obtenidas en un país se reconocen automáticamente en los demás.
- Se generaliza el uso de los automóviles conectados en los doce Estados miembros que han acordado armonizar su legislación y sus normas. Los mismos Estados miembros elaboran un conjunto de normas para clarificar las cuestiones de propiedad y responsabilidad vinculadas al internet de las cosas.
- Un grupo de países colabora y acuerda un código común de «Derecho mercantil», que unifica los ámbitos comerciales, societarios y otros aspectos legales conexos y ayuda a las empresas de todos los tamaños a operar con mayor facilidad a nivel transfronterizo.
- Los trabajadores de veintiún Estados miembros pueden acceder a derechos laborales y a protección social adicionales y cada vez más similares, con independencia de su nacionalidad o lugar de residencia.
- Seis países adquieren un dron con fines militares, que puede utilizarse para la vigilancia marítima y terrestre, así como en operaciones humanitarias de rescate. Se crea un programa de defensa común con el fin de proteger las infraestructuras críticas contra los ciberataques.



---

## Escenario 4: Hacer menos, pero de forma más eficiente

LA UNIÓN EUROPEA SE CENTRA EN AUMENTAR Y ACELERAR LOS LOGROS EN DETERMINADOS ÁMBITOS, INTERVIENIENDO MENOS EN LOS DEMÁS

### *¿Por qué y cómo?*

En un escenario en el que existe consenso sobre la necesidad de afrontar mejor determinadas prioridades conjuntamente, la EU-27 decide centrar su atención y sus recursos limitados en un número reducido de ámbitos.

Como consecuencia de ello, la EU-27 está más centrada y es capaz de actuar con mayor rapidez y de forma más decisiva en los ámbitos prioritarios que ha elegido. En estos ámbitos, se le otorgan instrumentos más potentes a fin de aplicar directamente y ejecutar las decisiones colectivas, como sucede hoy en día con la política de competencia o la supervisión bancaria. En los demás ámbitos, la EU-27 deja de actuar o interviene poco.

Al elegir sus nuevas prioridades, la EU-27 pretende una mayor correspondencia entre las promesas, las expectativas y los resultados. Un ejemplo típico de desajuste reciente es el escándalo de las emisiones de automóviles, en el que muchos esperan que la UE proteja a los consumidores frente al engaño de los fabricantes, pero esta no tiene competencias o instrumentos para hacerlo de una manera directa y visible.

### *En 2025, ello implicaría:*

La EU-27 intensifica su trabajo en ámbitos como la innovación, el comercio, la seguridad, la migración, la gestión de las fronteras y la defensa. Desarrolla nuevas normas e instrumentos de ejecución para profundizar el mercado único en nuevas áreas clave. Se centra en la excelencia en investigación y desarrollo e invierte en nuevos proyectos de apoyo a la descarbonización y la digitalización a escala de la Unión.

Como ejemplos típicos cabe citar una cooperación reforzada en materia de polos de alta tecnología y la realización de plataformas regionales de energía. La EU-27 está en condiciones de decidir rápidamente la negociación y celebración de acuerdos comerciales. La cooperación entre las autoridades policiales y

judiciales en cuestiones relacionadas con el terrorismo es sistemática y se ve facilitada por una única Agencia Europea de Lucha contra el Terrorismo.

La Guardia Europea de Fronteras y Costas asume plenamente la gestión de las fronteras exteriores. Todas las solicitudes de asilo son tramitadas por una única Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Se instauran capacidades conjuntas de defensa.

Por el contrario, la EU-27 deja de actuar o interviene menos en ámbitos en los que se percibe que tiene un valor añadido más limitado o que es incapaz de cumplir sus promesas, por ejemplo el desarrollo regional, la salud pública o partes de la política social y de empleo no directamente relacionadas con el funcionamiento del mercado único.

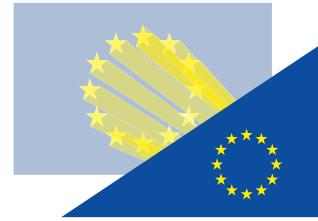
El control de las ayudas estatales se delega en mayor medida en las autoridades nacionales. Las nuevas normas en materia de protección de los consumidores, medio ambiente y salud y seguridad en el trabajo pasan de una armonización detallada al mínimo estricto. Los Estados miembros disponen de una mayor flexibilidad para experimentar en determinados ámbitos. Sin embargo, en aquellos regulados en la UE, el fortalecimiento de las competencias de ejecución garantiza el pleno cumplimiento.

En los demás ámbitos, se siguen adoptando medidas para consolidar la zona del euro y garantizar la estabilidad de la moneda común. El peso de la UE en el mundo varía en consonancia con sus responsabilidades readaptadas.

### *Ventajas e inconvenientes:*

En último término, una división más clara de las responsabilidades ayuda a los ciudadanos europeos a comprender mejor lo que se gestiona a nivel regional, nacional y en la EU-27. Los derechos de los ciudadanos derivados del marco jurídico de la UE se refuerzan en áreas en las que elijamos actuar más y disminuirán en las demás. Ello contribuye a colmar la brecha existente entre las promesas y los resultados conseguidos, aunque siguen sin cumplirse las expectativas en determinados ámbitos. Para empezar, a la EU-27 le resulta sumamente difícil decidir qué ámbitos deben priorizarse o en cuáles debe intervenir menos.





## Efectos en las políticas

Mercado único y comercio	Unión económica y monetaria	Schengen, migración y seguridad	Política exterior y defensa	Presupuesto de la UE	Capacidad de obtención de resultados
Se fijan normas comunes mínimas, pero se refuerza la ejecución en los ámbitos regulados en la UE; el comercio se aborda exclusivamente en la UE	Se toman diversas medidas para consolidar la zona del euro y garantizar su estabilidad; la EU-27 actúa menos en algunas partes de las políticas sociales y de empleo	Cooperación sistemática en la gestión de fronteras, las políticas de asilo y la lucha contra el terrorismo	La UE habla con una sola voz sobre todas las cuestiones de política exterior; se crea una Unión Europea de Defensa	Se rediseña significativamente para acomodar las nuevas prioridades acordadas en la EU-27	El acuerdo inicial sobre tareas que priorizar o abandonar constituye un reto; una vez conseguido, el proceso decisorio puede ser más fácil de entender; la UE actúa con mayor rapidez y determinación en los ámbitos en que tiene un papel más importante



## Instantáneas ilustrativas

- Una Autoridad Europea de Telecomunicaciones tiene la facultad de liberar frecuencias para servicios de comunicaciones transfronterizos, como las necesarias para la utilización de automóviles conectados en toda Europa. Actúa como organismo regulador para proteger los derechos de los usuarios de las redes móviles e internet, en cualquier lugar de la UE.
- Una nueva Agencia Europea de Lucha contra el Terrorismo ayuda a evitar y prevenir atentados graves en ciudades europeas mediante el rastreo y la señalización sistemáticos de los sospechosos. Las autoridades policiales nacionales pueden acceder fácilmente a bases de datos europeas que contienen información biométrica de los delincuentes.
- La Guardia Europea de Fronteras y Costas asume plenamente la gestión de las fronteras exteriores.
- Los salarios, la legislación social y los niveles impositivos siguen siendo muy diferentes en toda Europa.
- Los consumidores europeos que han sido engañados por fabricantes de automóviles pueden contar con que la UE sancionará a esas empresas y obtener una compensación.
- Los agricultores pueden acceder fácilmente y en tiempo real a datos meteorológicos y sobre gestión de cosechas, gracias a un sistema europeo de satélites plenamente operativo.

---

## Escenario 5: Hacer mucho más conjuntamente

### LA UNIÓN EUROPEA DECIDE HACER MUCHO MÁS CONJUNTAMENTE EN TODOS LOS ÁMBITOS POLÍTICOS.

#### *¿Por qué y cómo?*

En un escenario en el que existe consenso sobre el hecho de que ni la EU-27 en su estado actual ni los países europeos por su cuenta disponen de medios suficientes para hacer frente a los retos actuales, los Estados miembros deciden compartir más competencias, recursos y tomas de decisiones en todos los ámbitos.

Como consecuencia de ello, la cooperación entre todos los Estados miembros va más lejos que nunca en todos los ámbitos. Del mismo modo, la zona del euro se consolida, teniendo claro que lo que es beneficioso para los países que comparten la moneda común también es beneficioso para todos. Las decisiones se toman rápidamente a escala europea y se acelera su ejecución.

#### *En 2025, ello implicaría:*

En la escena internacional, Europa habla y actúa como un ente único en asuntos comerciales y cuenta con un único representante en la mayoría de los foros internacionales. El Parlamento Europeo tiene la última palabra en los acuerdos comerciales internacionales. Se da prioridad a la defensa y la seguridad. En plena complementariedad con la OTAN, se crea una Unión Europea de Defensa. La cooperación en asuntos de seguridad es habitual. La EU-27 sigue liderando la lucha mundial contra el cambio climático y refuerza su papel como mayor donante de ayuda humanitaria y al desarrollo del mundo.

La amplia política exterior de la UE permite reforzar su enfoque común en materia de migración. Asociaciones más estrechas y una mayor inversión en los países de la vecindad de Europa y más allá contribuyen a generar oportunidades económicas, gestionar la migración legal y combatir los canales irregulares.

En la EU-27, el objetivo de completar el mercado único de la energía, digital y de los servicios recibe atención prioritaria. Gracias a la inversión conjunta en innovación e investigación, surgen varios «Silicon Valley» europeos, que acogen polos de inversores de capital riesgo, empresas emergentes, grandes empresas y centros de investigación. La plena integración de los mercados de capitales ayuda a movilizar financiación para las pymes y grandes proyectos de infraestructura en toda la UE.

En la zona del euro, pero también en los Estados miembros que desean incorporarse a ella, existe una coordinación mucho mayor en materia fiscal, social y tributaria, así como una supervisión europea de los servicios financieros. Se proporciona ayuda financiera adicional de la UE para impulsar el desarrollo económico y responder a las situaciones de crisis a nivel nacional, regional y sectorial.

#### *Ventajas e inconvenientes:*

Aumenta y se agiliza significativamente la toma de decisiones en la UE. Los ciudadanos tienen más derechos derivados del marco jurídico de la UE. Sin embargo, existe el riesgo de que se produzca el distanciamiento de sectores de la sociedad que consideran que la UE carece de legitimidad o ha sustraído demasiado poder a las autoridades nacionales.



## Efectos en las políticas

<b>Mercado único y comercio</b>	<b>Unión económica y monetaria</b>	<b>Schengen, migración y seguridad</b>	<b>Política exterior y defensa</b>	<b>Presupuesto de la UE</b>	<b>Capacidad de obtención de resultados</b>
Se refuerza el mercado único mediante la armonización de las normas y una ejecución más estricta; las relaciones comerciales se gestionan en la UE exclusivamente	Se consigue la unión económica, financiera y presupuestaria como se preveía en el Informe de los cinco presidentes, de junio de 2015	Como en «Hacer menos, pero de forma más eficiente»; la cooperación en materia de gestión de fronteras, asilo y lucha contra el terrorismo es sistemática	Como en «Hacer menos, pero de forma más eficiente», la UE habla con una sola voz sobre todas las cuestiones de política exterior; se crea una Unión Europea de Defensa	Se moderniza y aumenta significativamente, respaldado por recursos propios; existe una función de estabilización presupuestaria para la zona del euro	El proceso decisorio es más rápido y la ejecución más firme en general; se plantean cuestiones de responsabilización para algunos que consideran que la UE ha absorbido demasiado poder de los Estados miembros



## Instantáneas ilustrativas

- Se trata activamente de llegar a acuerdos comerciales. Estos son iniciados, negociados y ratificados rápidamente por la UE en nombre de sus veintisiete Estados miembros.
- Los europeos utilizan automóviles conectados en toda Europa de forma fluida gracias a normas en la UE y a la labor de un organismo de la UE con potestades coercitivas.
- Los europeos que desean presentar alegaciones sobre una propuesta de proyecto de turbina eólica financiado por la UE en su región tienen dificultades para identificar a la autoridad europea responsable.
- Los ciudadanos que viajan al extranjero reciben protección y asistencia consular de las embajadas de la UE, que en algunas partes del mundo han sustituido a las nacionales. Los ciudadanos de terceros países que desean viajar a Europa pueden tramitar las solicitudes de visado a través de la misma red.
- El Mecanismo Europeo de Estabilidad se convierte en el Fondo Monetario Europeo. Está sometido al control del Parlamento Europeo y asume nuevas responsabilidades para apoyar al Banco Europeo de Inversiones en la obtención de financiación para la tercera generación del «Plan Juncker» a fin de impulsar la inversión en Europa.

---

## 4. El camino a seguir

Gran parte de los progresos que parecían imposibles hace sesenta años en Europa se dan ahora por descontados. Nuestro días más sombríos seguirán siendo mucho más alegres que cualquiera de los vividos por nuestros antepasados encarcelados en Ventotene.

Incluso mentes visionarias como las suyas no habrían podido imaginar las libertades, derechos y oportunidades que la UE ha traído consigo. En una Europa unida que celebra su aniversario, es el momento de renovar nuestro compromiso, redescubrir nuestro orgullo y configurar nuestro propio futuro.

El cambio quizá sea inevitable, pero lo que deseamos para nuestras vidas y los valores europeos que apreciamos no han variado. Queremos una sociedad en la que la paz, la libertad, la tolerancia y la solidaridad estén por encima de todo. Queremos vivir en una democracia con diversidad de opiniones y una prensa crítica, independiente y libre. Queremos tener libertad de expresión y la seguridad de que ninguna persona o institución está por encima de la ley. Queremos una Unión en la que todos los ciudadanos y todos los Estados miembros reciban el mismo trato. Queremos crear para nuestros hijos una vida mejor que la nuestra.

Independientemente de cuál de los escenarios que se presentan aquí se acerca más a la realidad, se trata de valores y aspiraciones que seguirán uniendo a los europeos y por los que merece la pena luchar.

La UE es un proyecto único en el que se han combinado las prioridades nacionales y se ha compartido voluntariamente la soberanía nacional para servir mejor a los intereses nacionales y colectivos. No siempre ha sido una tarea fácil, ni tampoco perfecta, pero la UE ha demostrado su capacidad de adaptarse y su valor a lo largo del tiempo. De acuerdo con el lema «Unida en la diversidad», la UE y sus Estados miembros han sido capaces de aprovechar las fortalezas y riquezas únicas de sus naciones para lograr avances sin precedentes.

En un mundo incierto, la fascinación por el aislamiento puede resultar tentadora para algunos, pero las consecuencias de la división y la fragmentación serían de gran calado. Expondría a los países europeos y a sus ciudadanos al fantasma de un pasado de división y les convertiría en presa de los intereses de poderes más fuertes.

Ahora Europa debe elegir. Hay tantas oportunidades como desafíos. Puede ser la hora de Europa, pero solo

podrá aprovecharse si los veintisiete Estados miembros actúan al unísono con una determinación común.

El presente Libro Blanco debe marcar el comienzo de un debate franco y amplio con los ciudadanos sobre cómo debería evolucionar Europa en los próximos años. Hay que escuchar a todos. La Comisión Europea, junto con el Parlamento Europeo y los Estados miembros interesados, organizará una serie de «Debates sobre el futuro de Europa» en los parlamentos nacionales, las ciudades y las regiones de Europa. Las ideas y la determinación de los cientos de millones de europeos serán el catalizador de nuestro progreso.

El Libro Blanco es la contribución de la Comisión Europea a la Cumbre de Roma. Como todos los aniversarios, Roma será el momento de reflexionar sobre el éxito de los últimos sesenta años. No obstante, también debe considerarse como el inicio de un proceso en el que la Europa de los Veintisiete decidirá conjuntamente sobre el futuro de su Unión.

La Comisión Europea va a contribuir a ese debate en los próximos meses con una serie de documentos de reflexión sobre los siguientes temas:

- el desarrollo de la dimensión social de Europa;
- la profundización de la unión económica y monetaria, sobre la base del Informe de los cinco presidentes, de junio de 2015;
- el aprovechamiento de la globalización;
- el futuro de la defensa europea;
- el futuro de las finanzas de la UE.

Al igual que el presente Libro Blanco, estos documentos recogerán diferentes ideas, propuestas, opciones o escenarios para Europa en 2025, a fin de iniciar un debate sin presentar decisiones definitivas en este momento.

El discurso del presidente Juncker sobre el Estado de la Unión de 2017 ahondará en estas ideas antes de que puedan extraerse las primeras conclusiones en el Consejo Europeo de diciembre de 2017. Ello debe ayudar a determinar una línea de actuación que pueda ser desarrollada a tiempo para las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2019.

Es nuestra voluntad colectiva la que hará avanzar Europa. Al igual que las generaciones que nos han precedido, tenemos en nuestras manos el futuro de Europa.








**ANEXOS**

## El proceso del Libro Blanco: de Roma a las elecciones al Parlamento Europeo de 2019





## Los cinco escenarios: visión panorámica de las políticas

	 <b>Seguir igual</b>	 <b>Solo el mercado único</b>	 <b>Los que desean hacer más, hacen más</b>	 <b>Hacer menos, pero de forma más eficiente</b>	 <b>Hacer mucho más conjuntamente</b>
<b>Mercado único y comercio</b>	Se refuerza el mercado único, en particular en el sector de la energía y en el sector digital; la EU-27 busca acuerdos comerciales progresivos	Se refuerza el mercado único de bienes y capitales; las normas siguen difiriendo; no se garantiza plenamente la libre circulación de personas y servicios	Como en «Seguir igual»; se refuerza el mercado único y la EU-27 busca acuerdos comerciales progresivos	Se fijan normas comunes mínimas, pero se refuerza la ejecución en los ámbitos regulados en la UE; el comercio se aborda exclusivamente en la UE	Se refuerza el mercado único mediante la armonización de las normas y una ejecución más estricta; las relaciones comerciales se gestionan en la UE exclusivamente
<b>Unión económica y monetaria</b>	El funcionamiento de la zona del euro va mejorando progresivamente	La cooperación en la zona del euro es limitada	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en ámbitos como la fiscalidad y las normas sociales	Se toman diversas medidas para consolidar la zona del euro y garantizar su estabilidad; la EU-27 actúa menos en algunas partes de las políticas sociales y de empleo	Se consigue la unión económica, financiera y presupuestaria como se preveía en el Informe de los cinco presidentes, de junio de 2015
<b>Schengen, migración y seguridad</b>	La cooperación en la gestión de las fronteras exteriores se intensifica gradualmente; avances hacia un sistema común de asilo; mejora de la coordinación en materia de seguridad	No hay una política única en materia de migración o asilo; la profundización de la coordinación en materia de seguridad se aborda bilateralmente; los controles en las fronteras interiores son más sistemáticos	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en ámbitos como la seguridad y la justicia	Cooperación sistemática en la gestión de fronteras, las políticas de asilo y la lucha contra el terrorismo	Como en «Hacer menos, pero de forma más eficiente»; la cooperación en materia de gestión de fronteras, asilo y lucha contra el terrorismo es sistemática
<b>Política exterior y defensa</b>	Se avanza en hablar con una sola voz sobre los asuntos exteriores; cooperación más estrecha en materia de defensa	Algunas cuestiones de política exterior se abordan cada vez más de forma bilateral; la cooperación en defensa se mantiene como en la actualidad	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en materia de defensa, centrándose en la coordinación militar y equipamientos comunes	La UE habla con una sola voz sobre todas las cuestiones de política exterior; se crea una Unión Europea de Defensa	Como en «Hacer menos, pero de forma más eficiente», la UE habla con una sola voz sobre todas las cuestiones de política exterior; se crea una Unión Europea de Defensa
<b>Presupuesto de la UE</b>	Se moderniza parcialmente, para reflejar el programa de reformas acordado en la EU-27	Se reorienta para financiar funciones esenciales necesarias para el mercado único	Como en «Seguir igual»; algunos Estados miembros facilitan recursos presupuestarios suplementarios para los ámbitos específicos en que deciden hacer más	Se rediseña significativamente para acomodar las nuevas prioridades acordadas en la EU-27	Se moderniza y aumenta significativamente, respaldado por recursos propios; existe una función de estabilización presupuestaria para la zona del euro
<b>Capacidad de obtención de resultados</b>	El programa de acción positivo arroja resultados concretos; el proceso decisorio sigue siendo difícil de entender; la capacidad de obtener resultados no siempre se corresponde con las expectativas	El proceso decisorio es posiblemente más fácil de entender, pero la capacidad de actuar colectivamente es limitada; las cuestiones de interés común a menudo deben resolverse de forma bilateral	Como en «Seguir igual», una agenda positiva de acción de la EU-27 arroja resultados; algunos grupos consiguen más de forma conjunta en determinados ámbitos; la toma de decisiones se vuelve más compleja	El acuerdo inicial sobre tareas que priorizar o abandonar constituye un reto; una vez conseguido, el proceso decisorio puede ser más fácil de entender; la UE actúa con mayor rapidez y determinación en los ámbitos en que tiene un papel más importante	El proceso decisorio es más rápido y la ejecución más firme en general; se plantean cuestiones de responsabilización para algunos que consideran que la UE ha absorbido demasiado poder de los Estados miembros







© Unión Europea, 2017

Reutilización autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

La política relativa a la reutilización de los documentos de la Comisión Europea fue establecida por la Decisión 2011/833/UE (DO L 330 de 14.12.2011, p. 39).

Cualquier uso o reproducción de fotografías u otro material que no esté sujeto a los derechos de autor de la Unión Europea requerirá la autorización de sus titulares.

Página 11: © AP Photo/Thomas Kienzle

