

LA NUEVA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS DIFICULTADES

Josep M^a Lloveras Soler, investigador sénior asociado, CIDOB



La ampliación de la Unión Europea al este fue una de sus políticas más exitosas. Sin embargo, dejó un rastro de fatiga y bloqueo que frustró a los nuevos aspirantes. La invasión rusa de Ucrania empuja hacia una nueva ampliación, más compleja y, seguramente, más costosa. ¿Cómo superar la parálisis y llegar a buen puerto? La pregunta reabre el viejo debate entre ampliación y profundización de la UE.

787

ENERO
2024

Se puede hablar de éxito de la ampliación hacia el centro y el este de Europa por diversas razones. Amplió el mercado interior, facilitando el progreso económico y social de los nuevos estados miembros, que convergieron hacia los estándares europeos y resistieron mejor a las crisis. Mas importante aún, en el plano geopolítico aseguró una zona de democracia y estabilidad en el este, que ha durado más de un cuarto de siglo, mientras los Balcanes occidentales aún lidiaban con las heridas económicas y políticas de la guerra de principios de los 90 que llevó a la disolución de Yugoslavia. No obstante, todo este proceso entró en crisis poco después de su primera gran ola en 2004. El punto de partida fue seguramente el fracaso del Tratado Constitucional de la UE un año después. A continuación, vino la conocida concatenación de crisis –financiera y de la deuda, de los refugiados, Brexit, Covid-19– que han mantenido a la Unión ensimismada en sus dificultades y han frenado el proceso. Las violaciones de algunos principios del estado de derecho en Polonia, Hungría y otros han añadido dudas sobre la ampliación.

Esta situación se expresa en el término «fatiga de la ampliación», utilizado a menudo para justificar carencias y retrasos por ambas partes. Así se añadió a los requisitos previos a la adhesión –políticos, económicos y jurídico-administrativos– una nueva condición, más difícil de calibrar, y que en este caso debía cumplir la propia Unión: su capacidad de absorción de nuevos miembros. El resultado ha sido una parálisis, generadora de dudas y escepticismo entre los aspirantes, que ha durado hasta que la invasión rusa de Ucrania sacudió el escenario europeo con una amenaza desconocida desde la Guerra Fría.

La sucesión de decisiones, que se desencadenaron entonces en una UE recelosa con su ampliación, sorprende por su inusitada rapidez y alcance. Solo pocos meses después del inicio de la invasión, Ucrania obtuvo el estatus de país candidato a la ampliación, que había solicitado en febrero de 2022, una posibilidad remota hasta entonces. A finales de 2023, el Consejo

Europeo decidió abrir las negociaciones de adhesión con este país, que la Comisión había recomendado. Con ello se arrastró a Moldova y a Georgia e, indirectamente, a los 6 de los Balcanes occidentales que ya estaban a la espera –Serbia, Montenegro, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Albania y Kosovo– porque la perspectiva de un agujero negro en el continente, sujeto a influencias rusas, chinas y turcas, inquieta.

Ucrania, el mayor de los candidatos, saldrá algún día de la guerra, destrozada y probablemente dividida. Tanto ella como Moldova y Georgia tienen partes del territorio bajo control ruso. Todos los países balcánicos han sufrido guerras o convulsiones recientes, están expuestos a fiebres nacionalistas y a disputas o tensiones con sus vecinos. Nada augura que esta ampliación vaya a ser más rápida que las anteriores porque las dificultades son enormes.

La nueva ampliación es muy distinta de las anteriores. Es más compleja y seguramente más costosa. Ucrania, el mayor de los candidatos, saldrá algún día de la guerra, destrozada y probablemente dividida. Tanto ella como Moldova y Georgia tienen partes del territorio bajo control ruso. Todos los países balcánicos han sufrido guerras o convulsiones recientes, están expuestos a fiebres nacionalistas y a disputas o tensiones con sus vecinos. Nada augura que esta ampliación vaya a ser más rápida que las anteriores porque las dificultades son enormes. ¿Como evitar que no se reproduzca el bloqueo que hemos conocido, generando mayores frustraciones todavía? La pregunta retorna a la actualidad el viejo dilema entre ampliación y profundización de la UE, casi olvidado ya. Nadie piensa hoy que se pueda lograr más ampliación sin antes reformar la casa común, para adaptarla a la entrada de nuevos miembros. Pero no hay acuerdo ni en el cómo ni hasta donde deben llegar los cambios. Se pueden señalar tres ámbitos del problema: instituciones y proceso de toma de decisiones, recursos, y políticas clave de la UE.

Los actuales bloqueos y retrasos en la toma de decisiones en el seno de la Unión, cuyo caso más visible, pero no único, es el de Hungría, indican que los mecanismos e instituciones deben revisarse para poder pasar de 27 a 36 o más miembros. En cuanto a los recursos, sin ni siquiera contar la ingente tarea de reconstrucción de Ucrania, la UE no puede hacer frente, con su presupuesto y recursos actuales de poco más del 1% del PIB, a las necesidades de países tan por debajo de la renta media comunitaria. Además, habrá que revisar políticas, como la exterior, de seguridad y defensa, en un contexto geopolíticamente tan sensible, o las políticas de cohesión y agrícola, para responder a economías tan necesitadas. Estos preparativos no se improvisan; para llegar a tiempo a la cita deberán empezar a prepararse desde las instituciones que salgan de las próximas elecciones europeas.

Se ha comprobado, en los Balcanes occidentales, que resulta difícil mantener la fuerza tractora del imán de la adhesión durante períodos largos, si no se pueden cosechar resultados y beneficios tangibles a lo largo del camino. Convendrá, por consiguiente, revisar algunos aspectos del actual procedimiento de la ampliación que resultan obsoletos. Por ejemplo, se puede incluir un acceso más escalonado a los fondos europeos, sin esperar a la plena integración, de modo que actúen como premio e incentivo para más progresos. También el acceso temprano a ciertas políticas, programas y ámbitos de decisión reservados a los miembros, obviando situaciones de bloqueo. Se trata de explorar una integración europea por círculos que responda a las apetencias y posibilidades de cada aspirante sin sacrificar valores, ni consensos básicos de política exterior, ni alterar el mercado único. Aquí interviene el debate sobre la necesidad o no de reforma de los tratados, que a la luz de las discrepancias actuales entre Estados no parece ofrecer más solución inmediata que las cláusulas pasarela o las cooperaciones reforzadas.

Todo lo anterior deberá acompañarse, además, de una tarea de comunicación e información a las opiniones públicas de los países miembros y de los aspirantes, apoyada en la sociedad civil más dinámica. Se trata de evitar el enfriamiento general observado en los últimos años en el fervor ampliatorio y la polarización del debate en los estados miembros.

Pero hay algo más que no puede olvidarse. Rusia será, más que nunca, el gran vecino después de las próximas ampliaciones. La candidatura de adhesión de países como Ucrania, Moldova o Georgia convierten la ampliación en un instrumento clave de política exterior. Ello obliga a plantearse la relación en términos de defensa y cooperación con el gran vecino, como no se hizo antes. Es inevitable porque, de lo contrario, la ampliación no conducirá a su principal objetivo geopolítico –aumentar la zona de seguridad y progreso– sino que nos acercaría más a la inestabilidad. No se trata de abrazar al oso, pero para no caer en sus garras no cabe ignorarlo. Hay que saber tratarlo.

El debate ampliación-profundización tiene por fin una respuesta clara: hay que ampliar la ampliación y profundizar en la profundización, al mismo tiempo, y desde ya.