

COM ACOLLIR UCRAÏNA A EUROPA L'ENDEMÀ

Josep M^a Lloveras Soler, investigador sènior associat, CIDOB



716

MAIG
2022

Mentre la guerra destrueix el país i interpel·la Europa, Ucraïna ha presentat la seva demanda d'adhesió a la UE. Cap de les parts n'està preparada. Tanmateix, algunes idees sobre possibles espais de cooperació que superin els límits de la Unió Europea han començat a emergir en el debat polític. Entre elles, la de l'ex primer ministre italià, Enrico Letta, que proposa una ambiciosa resposta política per a Ucraïna, però que deixa preguntes per respondre.

Les peticions d'ajut del president Volodímir Zelenski han estat constants des de l'inici de la guerra. La seva sol·licitud d'adhesió immediata d'Ucraïna a la UE, a través d'un procediment especial nou, formulada el quart dia de la invasió russa, va passar una mica desapercebuda davant de demandes més urgents. El Parlament Europeu va reaccionar favorablement, instant les institucions a treballar per concedir-li l'estatut de país candidat. El Consell Europeu va ser més moderat, amb el seu president admetent l'existència d'opinions i sensibilitats diverses. La Comissió, per la seva banda, va donar un doble missatge: reacció positiva de la presidenta Von der Leyen —«Ucraïna és un dels nostres»—, i rebaixa d'expectatives del vicepresident i alt representant per a Afers Exteriors i Política de Seguretat, Josep Borrell —el tema no és a l'agenda. Amb tot, el Consell va encarregar que la Comissió preparés la seva «opinió» sobre aquest tema, un encàrrec que sol tardar mesos o anys a formular-se i, si fa no fa, el mateix a completar-se. Moldàvia i Geòrgia, també amenaçades per Rússia, han formulat una demanda idèntica.

Els criteris d'adhesió a la UE estan ben definits i no existeix una via d'entrada exprés. El cas d'Alemanya de l'Est no és un precedent vàlid. El progrés d'Ucraïna cap a la Unió Europea és encara limitat, malgrat els avenços des del seu Acord d'Associació del 2014. La UE té ja dificultats, amb els seus vint-i-set membres, per aconseguir la unanimitat en decisions sensibles, com les que planteja la guerra. Per consegüent, tot i que encara queda per veure quant tarda la Comissió a emetre'n el dictamen, cal imaginar-ne les conclusions: ànims i una llista de la feina pendent. I el resultat: molts anys d'espera. Tanmateix, Ucraïna no pot romandre als llimbs. Necessita una resposta que li doni seguretat i estímul per avançar més de pressa en el seu projecte europeu de societat, que ara somia més que mai.

La guerra de Vladímir Putin interpel·la la UE més que cap altra de les crisis d'aquest segle. En qüestiona la capacitat per evitar o detenir un conflicte bèl·lic al seu entorn i remeiar-ne l'impacte econòmic i social; posa al descobert les seves mancances en política exterior, de seguretat i defensa; evidencia les dificultats per establir una política comuna d'immigració i asil, i també, les deficiències en matèria d'energia. Així mateix, il·lustra les febleses de la política del Partenariat oriental, de cara a consolidar un espai d'estabilitat i seguretat al veïnatge. Però, al mateix temps, aquesta crisi constitueix una ocasió propícia per avançar, fent de la necessitat virtut. La UE ja ho ha demostrat abans, en el decurs de la seva història, enfortint-se a mesura que superava dificultats. Amb la guerra s'han fet passos importants, resultat de delicats acords, que Putin no esperava. Tanmateix, la major part de la tasca està per fer. Requerirà menys regla d'unanimitat i més unió política.

Ucraïna no pot romandre als llimbs. Necessita una resposta que li doni seguretat i estímul per avançar més de pressa en el seu projecte europeu de societat, que ara somia més que mai.

En aquest context, cal valorar el manifest d'Enrico Letta, líder del Partit Democràtic i president de l'Institut Jacques Delors, *aparegut a Il Foglio Quotidiano*. L'ex primer ministre italià considera, en una línia conforme amb el federalisme pragmàtic de Mario Draghi, que la UE es troba en un moment crític al qual ha de respondre refundant-se com una unió federal, dins del marc d'una confederació més àmplia. A aquest efecte, proposa que la Unió Europea es doti de set noves «unions», construïdes a l'entorn dels grans problemes pendents: 1) política exterior, 2) Unió ampliada, 3) asil, 4) energia, 5) defensa, 6) Europa social i 7) salut. Se sobreentén que cadascuna d'aquestes «unions» es podria constituir amb països integrants diferents, segons el seu grau de voluntat política. Ens concentrarem, però, en la «unió» número 2 —o Unió ampliada— que Letta va exposar en una tribuna a *La Vanguardia*: «Com acollir Ucraïna».

La Unió ampliada que proposa no és la UE actual amb més membres, sinó una cosa nova i diferent: una confederació, com a lloc més ampli i flexible de diàleg polític, sense modificar per això el funcionament de la Unió actual, que seguiria al seu costat. Aquesta confederació estaria composta pels vint-i-set membres de la UE més els seus veïns europeus. Vegem la llista d'estats per afegir: tres països del Partenariat oriental (Ucraïna, Geòrgia i Moldàvia —en quedarien fora Bielorússia, Armènia i l'Azerbaidjan—), més sis de l'ampliació en curs (Macedònia del Nord, Sèrbia, Montenegro, Albània, Bòsnia i Hercegovina i Kosovo). Aquesta proposta no inclou Turquia; exclusió lògica avui, però potser no demà. En total, trenta-sis membres.

Cal suposar que aquesta fórmula, imaginativa però complexa, parteix de la hipòtesi que no s'albira la incorporació de cap nou membre a la UE en un futur pròxim mentre no es duguin a terme les reformes necessàries per a l'aprofundiment de la Unió. O, dit d'una altra manera, fins que no en

millori el funcionament per mitjà de les diferents «unions». La proposta reconeix també, implícitament, els límits de les polítiques d'ampliació i Partenariat oriental. La primera, bloquejada per la fatiga de la UE davant la dificultat d'aconseguir la unanimitat en temes crucials, i pels problemes propis dels aspirants balcànics. Ineficaç, la segona, perquè cobreix realitats i aspiracions massa diferents, com el duet Bielorússia-Ucraïna. La proposta reflecteix, a més, una certa difuminació existent entre països de l'ampliació i del Partenariat. La diferència, a part de nivells diferents d'exigència i suport de la UE, consisteix en el fet que, mentre els primers tenen l'adhesió com a meta reconeguda, per als segons es tracta només d'una aspiració o una possibilitat. A la pràctica, no obstant això, i encara més des de l'inici de la guerra, hi ha ambicions europees més sòlides a països com ara Ucraïna que a candidats a l'adhesió, com ara Sèrbia.

La proposta de Letta, tanmateix, deixa qüestions importants sense resposta. Quin seria el compromís i les obligacions per formar part de la confederació? Quins serien els avantatges associats? Cal recordar que els dos grups de països esmentats disposen, cadascun, d'un conjunt propi d'instruments, sense grans diferències: acords d'associació, que inclouen convenis comercials amplis; fons d'assistència tècnica i financera, més grans per als candidats a l'adhesió; acords de liberalització de visats; mecanismes de diàleg polític; participació en programes comunitaris; programes de suport a la societat civil; ajut macroeconòmic; assistència en matèria de COVID-19 i altres emergències. Es tractaria, doncs, simplement, d'agrupar tots els països sota una sola etiqueta confederal? O d'eliminar, a més, les diferències existents, tractant-los tots com els de l'ampliació? La segona opció obriria la perspectiva d'adhesió per a tots i un sostre equivalent de recursos. Així, tant el suport efectiu com l'estació de destinació dependrien solament de l'ambició i el progrés de cada aspirant. Estaria la UE disposada a assumir-ne els costos addicionals? Se sentirien relegats els avui candidats? Caldria compensar-los?

La sol·licitud d'adhesió d'Ucraïna presenta, a més, dimensions específiques. Un cop acabada la guerra, caldrà facilitar-ne la costosa reconstrucció física i institucional, amb recursos abundants i excepcionals. D'altra banda, garantir la pau futura serà igualment important, la qual cosa planteja una altra qüestió clau: caldria estendre a Ucraïna la clàusula de defensa mútua prevista a l'article 42.7 del Tractat de la UE? I respecte als altres països? En quines condicions?

Ucraïna sap que la resposta a la seva demanda no és per avui. Ens trobem encara en la fase de sancions a Rússia, d'enviament d'armament a l'agredit, d'acolliment de refugiats, d'ajut econòmic i lliure accés a la seva producció. Primer, però, cal aconseguir la pau. Ara bé, aquesta crida a les portes de la Unió ha obert un conjunt de preguntes a les quals cal trobar respostes aviat; respostes que la UE encara no està preparada per donar. El manifest de Letta, coincidint amb les conclusions de la Conferència sobre el futur d'Europa, és una crida urgent a la reflexió i l'acció. El president francès, Emmanuel Macron, ja ha reaccionat proposant una Comunitat Política Europea, que superi els límits de la Unió, sense bloquejar-ne l'ampliació. La seva iniciativa ha estat ben acollida a Berlín. Però quedarà encara una altra gran pregunta: què cal fer amb Rússia.