

LUCES Y SOMBRAS DE LA ADHESIÓN DE UCRANIA A LA UE Y A LA OTAN

Lights and Shadows of Ukraine's Accession to the EU and NATO

Araceli Mangas Martín*

SUMARIO: 1. UCRANIA EN LA FAMILIA EUROPEA. 2. RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES. 3. CRITERIOS PARA LA ADHESIÓN A LA UE. UCRANIA A LA LUZ DE INFORMES EXTERNOS SOBRE SU DEMOCRACIA. 4. CONSECUENCIAS DE LA CANDIDATURA A LA UE. 5. UCRANIA MÁS LEJOS DE LA OTAN. RIESGOS DE LAS AMPLIACIONES DE LA OTAN. 6. LA ALTERNATIVA A CASI TODO: LA COMUNIDAD POLÍTICA EUROPEA. 7. EUROPA EN SENTIDO AMPLIO: PLATAFORMA DE COORDINACIÓN POLÍTICA. 8. REFLEXIONES FINALES

RESUMEN: Ucrania solicitó la adhesión a la UE tras la agresión de Rusia en febrero de 2022. Ya ha conseguido ser formalmente candidato e iniciar las negociaciones. Todo exprés. No reúne los criterios de Copenhague ni del art. 2 TUE para el ingreso (art. 49 TUE). ¿Se le puede absorber sin afectar a la cohesión y sin quebrar el impulso de la integración europea? Ser Estado candidato no cambia el estatus jurídico de Estado *tercero* a la UE y, por tanto, sigue ajeno a la cláusula de asistencia entre los Estados miembros en caso de ser víctima de un ataque armado (art. 42.7 TUE). La obligación de ayuda militar operativa solo puede hacerse en el marco de los procedimientos de la OTAN y para sus miembros. La Comunidad Política Europea es un complemento ligado a la guerra en Ucrania que facilita un diálogo político abierto con todos los Estados *pacíficos* en un nuevo marco continental. La ampliación proyectada exige reformas que debe hacer la UE para encajar a tantos Estados y con tantos problemas estructurales.

Palabras clave: Ucrania, UE, OTAN, ampliación, condiciones de adhesión UE, asistencia mutua, Comunidad Política Europea,

ABSTRACT: Ukraine applied for EU membership after Russia's aggression in February 2022. It has now formally become a candidate and started negotiations. All in a hurry. It does not meet the Copenhagen criteria or Art. 2 TEU for membership (Art. 49 TEU). Can they be absorbed without affecting cohesion and breaking the momentum of European integration? Being a candidate State does not change the legal status of a *third state* to the EU and, therefore, remains outside the scope of the assistance clause between Member States in the event of being the victim of an armed attack (Art. 42.7 TEU). The obligation of operational military assistance can only be made within the framework of NATO procedures and for its members. The European Political Community is a

* Catedrática de Derecho Internacional Público (Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, amangas@uclm.es). Miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España.

complement linked to the war in Ukraine that facilitates an open political dialogue with all peaceful States in a new continental framework. The planned enlargement requires reforms to be made by the EU to accommodate so many States with so many structural problems.

Keywords: Ukraine, EU, NATO, enlargement, EU accession conditions, mutual assistance, European Political Community

1. UCRANIA EN LA FAMILIA EUROPEA

Cuatro días después de iniciada la agresión rusa (24.02.2022), Ucrania solicitó pertenecer a la UE (28.02.2022)¹. Y pocos días después, el 03.03.2022, lo solicitaron Moldavia y Georgia instigados por Ucrania.

Era la alternativa que vislumbró Ucrania tras reconocer que tendría pocas opciones de ingreso futuro en la OTAN. El Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, reconoció que fue un error invitar a Ucrania y Georgia a formar parte de la OTAN². Ucrania buscaba un futuro europeo en lo que se llamó la “finlandización” de Ucrania: al menos con este cambio de solicitud buscaba integrarse en la UE sin sumarse a la alianza militar. Así fue el estatus de Finlandia... hasta la agresión rusa a Ucrania. Claro, cuando todavía Finlandia no había dado el vuelco atlántico con su sorpresiva solicitud de ingreso en la OTAN.

Hubo un apoyo expreso a la solicitud ucraniana en el Parlamento Europeo y en los medios de comunicación occidentales, como si su ingreso fuera a ser un escudo protector de efectos inmediatos sobre la guerra. Como el Parlamento Eu-

1 Aunque en los días previos a la invasión de Rusia la posición oficial era que había más alarma en el exterior que en Ucrania, parece que fue una estratagema. Ucrania no solo demostró en los días y semanas posteriores a la invasión que estaba preparada militarmente sino también en la preparación de su estrategia político-jurídica en todos los frentes: así, la demanda ante la Corte Internacional de Justicia (26.02.2022) o la solicitud de ingreso en UE (28.02.2023) ante la embajada francesa en Kiev —presidencia semestral de Consejo de Ministros de la UE—.

2 “Estoy dispuesto a admitir que hemos cometido una serie de errores y que hemos perdido la oportunidad de acercamiento de Rusia con Occidente, como que Ucrania y Georgia pasarían a formar parte de la OTAN. Creo que es un error hacer promesas que no puedes cumplir”, <https://twitter.com/LCI/status/1501937412636692491>. Frente al activismo europeo por alejar o provocar a Rusia, algunas personalidades norteamericanas (como H. Kissinger, o el ex director de la CIA, Robert Gates en los años noventa, o el actual director William Burns al presidente Bush en 2008 y después con Biden ya habían advertido del error (<https://twitter.com/ggreenwald/status/1498662188235558914>, <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>)).

ropeo siempre tiene pensamientos voluntariosos, incluso al margen del Derecho en vigor, apoyó su ingreso *súbito* sin consultar las normas y la práctica seguida con todos los candidatos desde Reino Unido en 1969 a Albania pasando por Turquía. La candidatura de Ucrania a la adhesión a la UE llegó casi tan exprés como presionaban los medios de comunicación.

Todos utilizaban un lenguaje de trazo grueso al referirse a Ucrania en la familia europea. Fue el mantra durante varios meses de políticos y medios de comunicación.

Ucrania ¿parte de la geografía de Europa? Sí. Ucrania, ¿parte de la *familia continental* europea? Claro, sí. Ahora bien, Ucrania ¿Estado miembro de la UE? Solo en el largo plazo

Ucrania no está en condiciones de ser un Estado miembro; tanto si examinamos sus condiciones políticas, económicas y jurídicas previas a la agresión rusa como las circunstancias posteriores a la guerra. Ucrania no reunía ni reúne uno solo de los criterios de Copenhague ni del art. 2 para el ingreso (art. 49 TUE), siendo en su conjunto todos los criterios legales acumulativos.

2. RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

La solicitud de ingreso se resolvió con buenas palabras en el primer Consejo Europeo celebrado tras la solicitud, en Versalles, el 10/11.03.2022, remitiendo al informe preceptivo de la Comisión (punto 4 de las Conclusiones).

Como la presión fue en aumento y no hubo un rechazo ruso a la noticia de la solicitud ucraniana —con palabras de cierta indiferencia hacia la UE como mera organización económica—, la Comisión dio su informe favorable [17.06.2022, COM(2022) 407 final]³, si bien reconoce que no reúne los criterios, aunque haya habido avances como consecuencia del Acuerdo de Asociación de 2017-18, y de la zona de libre comercio establecida entre la UE y Ucrania.

Es evidente que Ucrania no reúne condiciones sustantivas ni procedimentales⁴. El Informe de la Comisión, previo a su aceptación como candidato, aun siendo favorable a su calificación como candidato por *razones políticas*, no deja dudas de que no reúne los criterios jurídicos, políticos ni económicos de Copenhague. El Informe de la Comisión no hace concesiones y reconoce la corrupción, los fallos

3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0407>

4 Ya la Comisión europea había señalado la importancia de reforzar su compromiso incluso para que pudieran participar en algunas reuniones de la UE sobre aspectos de importancia sustancial [Informe COM (2020) 57 final, de 5.02.2020].

sistémicos de la administración y poder judicial ucraniano y las debilidades de su economía.

Aun así le pedía avances significativos para la primavera de 2023 (en materia de Estado de Derecho, justicia, anticorrupción, blanqueo de capitales, oligarcas...) La Comisión presentó su informe preceptivo de forma acelerada, lo que incomodó a Estados como Francia y Alemania. En el caso de Francia porque ya pensaba en la solución de la nueva Comunidad Política Europa para Ucrania y resto de solicitantes de ingreso...

No obstante, la Comisión hizo recomendaciones incoherentes al Parlamento europeo y al Consejo Europeo; de un lado, sugiere dar el estatuto de Estados con perspectivas de adhesión, si bien a Ucrania y Moldavia [sobre Moldavia, Dictamen de 17.6.2022 COM(2022) 406 final] se le podría otorgar el estatuto de candidatos si se comprometen a cumplir ciertos niveles. Era menos optimista con Georgia, a pesar de llevar años con su solicitud.

De otro, le exige a ambos Estados tal número de reformas que lleva la eventual integración muy lejos en el calendario y dependiente no solo de finalización de la guerra. En declaraciones diversas de responsables políticos europeos estiman que la adhesión de Ucrania llevará entre 15 a 20 años, aunque quizás fuera exagerado⁵.

Como se esperaba, la aprobación el Parlamento Europeo fue casi inmediata [23.06.2022, (2022/2716(RSP))⁶ con una amplia mayoría de 529 votos, 45 en contra y 14 abstenciones y lo hizo reconociendo, con realismo y respeto a los procedimientos, que

“no existe una vía rápida para la adhesión a la Unión y que esta sigue siendo un proceso estructurado y basado en el mérito que requiere el cumplimiento de los criterios para la adhesión a la Unión y depende de la aplicación efectiva de reformas y de la transposición del acervo de la Unión”.

Y el Consejo Europeo de 23/24.06.22 decidió, con la convicción de hacer algo simbólico, dar a Ucrania el estatuto de candidato a miembro de la UE junto a Moldavia; le dio la condición a reserva de cumplir unas siete condiciones⁷. Claro, como se ha creado un escenario más simbólico que respetuoso con las formas y condiciones, en la primavera de 2023 la Comisión estimaba, siguiendo el “teatro”

5 WALZ, Laura, “Penser l’adhésion autrement – Réflexion sur les perspectives européennes de l’Ukraine”, *Revue du marche commun et de l’Union Européenne*, 2022, n. 662, p. 576, nota 66.

6 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0249_FR.html

7 <https://www.consilium.europa.eu/media/57473/2022-06-2324-euco-conclusions-es.pdf>

de solidaridad con Ucrania que ha hecho grandes progresos, de los que se hizo eco el Consejo Europeo⁸.

Observe el lector que Ucrania solo necesitó cuatro meses para lograr el estatus de candidato: un Estado candidato “súbito” o “exprés”. En el mismo paquete, por justicia comparativa, El Consejo Europeo aceptó también la candidatura de la amenazada Moldavia. Pero Georgia, con números y méritos no inferiores que las dos anteriores recibidas, y sin estado de guerra, no tuvo suerte y se quedó en Estado con perspectiva europea, es decir, *potencial candidato*. Este agravio sea visto corregido por la Comisión Europea en su Dictamen de 8 de noviembre de 2023 en el que propone al Consejo que Georgia sea reconocido como Estado candidato a la adhesión⁹. La Comisión, en estado de euforia, también ha recomendado al Consejo en ese paquete iniciar ya las negociaciones de adhesión de Ucrania. Milagro.

Es cierto que se ha reconocido que la progresión de cada Estado candidato dependerá de sus propios méritos en lo que se refiere a los criterios de Copenhague y la capacidad de la UE de integrar a Estados tan problemáticos como Ucrania y Moldavia, por no mencionar a los otros candidatos.

Además de la controvertida Turquía, cinco países balcánicos (Albania, Macedonia del Norte, Montenegro, Bosnia-Herzegovina y Serbia) ya habían sido reconocidos como candidatos. Con los dos nuevos candidatos de 2022 (Ucrania y Moldavia) han pasado a ser ocho los oficialmente reconocidos por la UE (y a punto de ser nueve si el Consejo confirma el Dictamen positivo para Georgia en 2023).

8 “El Consejo Europeo toma constancia de la determinación de Ucrania de cumplir las condiciones exigidas en su proceso de adhesión a la UE y de los enormes esfuerzos que está realizando para ello. Anima a Ucrania a que prosiga en su senda de reformas.” (Conclusiones del Consejo Europeo sobre Ucrania y sobre seguridad y defensa, 29 de junio de 2023, punto 11, <https://www.consilium.europa.eu/media/65394/20230629-eu-co-conclusions-ukraine-security-defence-es.pdf>).

9 Brussels, 8.11.2023 SWD(2023) 697 final (https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_697%20Georgia%20report.pdf). Además de apreciar la justicia comparativa que merece Georgia, han influido mucho las circunstancias de Georgia, con una población ampliamente proeuropea y deseosa de estabilizar la democracia (ver GENTÉ, R., “Géorgie: terrible dilemme pour l’Europe”, *Question d’Europe* (Fondation Robert Schuman), n°674, 19 juin 2023). Por el contrario, el actual Gobierno de Tbilisi —prorruso— soporta las interferencias de Rusia para atraer a Georgia a su influencia y dominio territorial como ya hiciera en 2008 con la invasión y guerra en Georgia (*Le Monde*, 11.10.2023, “Comment la Russie étend petit à petit son emprise sur la Georgia”).

3. CRITERIOS PARA LA ADHESIÓN A LA UE. UCRANIA A LA LUZ DE INFORMES EXTERNOS SOBRE EL RESPETO A LOS VALORES Y SU SISTEMA POLÍTICO

Ni Ucrania ni Moldavia reúnen las condiciones acordadas en los llamados criterios de Copenhague para examinar las posibles candidaturas de adhesión. La Comisión, y luego el Consejo Europeo, aplicaron criterios políticos para demostrar solidaridad con ambos países que tienen amenazada su existencia misma; las instituciones europeas no examinaron las candidaturas a la luz de los criterios de Copenhague ni con el mismo rasero con el que miden a Serbia, o Albania o por no hablar de Turquía.

No tuvieron en cuenta si un Estado como Ucrania, inmerso en una larga y costosa guerra para Ucrania y la propia UE, afectaría o no a la capacidad de absorción de la UE. Es cierto, que el cumplimiento pleno de los criterios de Copenhague como el propio art. 2 TUE sobre el respeto a los valores debe comprobarse de nuevo en el momento de la adhesión, pero no son una obligación de un instante, sino un proceso en el que importan las tendencias y cierto nivel ya reconocido de estar en vías de cumplirlos con holgura ya con anterioridad cuando se le admite como candidato.

Con *una sola vara de medir* las instituciones debieron haber examinado si el país candidato está en vías de lograr “una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías” (punto 1 de los Criterios). ¿Están seguros de que Ucrania o Moldavia podrán garantizar “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”? (punto 2); Macron estimó en el Consejo Europeo de Versalles (marzo 2022) que de partida no reunían las dos primeras condiciones.

Esos dos Estados, ¿estarán en situación, tras las negociaciones, de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria? (punto 3). ¿Y tendremos los Estados miembros actuales capacidad para absorber a los dos nuevos miembros? No se puede hacer abstracción de su situación con territorios ocupados por las fuerzas armadas rusas, la larga guerra de desgaste, la elevada destrucción de ciudades ucranianas y riegos de nuevos combates y agresiones rusas. ¿Se les puede absorber sin afectar a la cohesión y sin quebrar el impulso de la integración europea? Hasta hace pocos años las grandes capitales temían por la cohesión interna frente a los anteriores candidatos (sin guerras y con iguales y graves déficits democráticos).

¿Y está Ucrania en condiciones de respetar los valores del art. 2 TUE (democracia, derechos humanos, Estado de Derecho, igualdad, etc.) tal como exige el art. 49 TUE?

Es claro que ninguno de los dos países está en condiciones de poder cumplir con tales criterios. Limitando el examen a Ucrania, ya antes del inicio de la guerra

no era una democracia ni plena ni intermedia, sino “híbrida”, es decir, con demasiados componentes autocráticos.

En el Informe de *Freedom House*¹⁰ (que se centra en derechos políticos y libertades civiles) relativo a 2018 Ucrania ocupaba el puesto 75 (España, 20; Hungría, 37). Ucrania tenía peor puntuación que Méjico, Filipinas, Indonesia, El Salvador, Georgia, Papúa Nueva Guinea, Sierra Leona, Serbia, etc. Hoy, 2023 sigue suspendiendo en esas materias centrales en una democracia.

En la evaluación de *The Economist*¹¹ (más abierta en criterios muy variados y no solo los derechos y libertades) tenía un puesto 84 en el ranking global en democracias híbridas. Es un puesto muy malo, aunque bastante mejor que el de su agresor la dictatorial Rusia que ocupaba el puesto 144. En 2023 empeoraba al pasar Ucrania al puesto 87 (y Rusia, al 147).

Para *Transparency International*¹², Ucrania tenía una nota de 30 sobre 100 en 2019; de 33 en 2020 y de 32 en 2021. Suspende claramente, siempre; antes y durante la guerra.

Ucrania ha tenido más de 1800 condenas ante el TEDH, tiene pendiente de ejecutar unas 500 sentencias (al inicio de la agresión) y una de las tasas más altas del mundo de niños en orfanatos¹³. El Informe del Grupo GRECO del Consejo de Europa reconoce ciertos progresos, en la prevención de la corrupción de parlamentarios, jueces y fiscales (24.03.2023) pero sigue siendo desolador haciendo decenas de recomendaciones por las fisuras del Estado ucraniano.

Ucrania ha tenido un trato privilegiado. El agravio es claro si lo comparamos con otros candidatos oficiales. Por ejemplo, Albania y Serbia fueron proclamados potenciales candidatos en 2003, presentaron la solicitud en 2009, se le reconoció el estatuto de candidato a Serbia en 2012 y a Albania en 2014; las negociaciones se han estancado con Serbia y, por el contrario, avanzan con regularidad para Albania y está bien situado. Bosnia y Herzegovina presentó su candidatura en 2016, tras ser potencial candidato desde 2003, y aceptado como candidato en 2022; es decir, llevó su tiempo y sus ritmos. Ninguno de estos países está actualmente en condiciones de adherirse rápidamente a la Unión¹⁴. Bosnia-Herzegovina lo solici-

10 <https://freedomhouse.org/>

11 <https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>

12 <https://www.transparency.org/en>

13 *Agenda Pública*, 23.06.2022; *Informe Greco* del Consejo de Europa [GrecoRC4(2023)2] y <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/ukraine>.

14 Podrían hacerse más comparaciones: Polonia y Hungría necesitaron casi diez años de negociaciones. Rumanía y Bulgaria esperaron más de doce años para ingresar. Turquía presentó su solicitud en 1987 y no empezó a negociar hasta 1999; y ya no tiene interés.

tó en 2003, oficialmente candidato en 2016, y en 2022 empezaron las negociaciones. Ucrania lo ha conseguido todo en menos de un año.

Ucrania no se pondrá a la cola, a pesar de la guerra y a causa de ella. Va a un ritmo al margen del Derecho de la UE con promesas alegres de varias instituciones de la UE y una fuerte presión emocional de Ucrania.

4. CONSECUENCIAS DE LA CANDIDATURA

No puede haber una adhesión exprés por razones sentimentales y de solidaridad violando el Derecho de la UE. Y ni su candidatura actual ni su eventual adhesión súbita cambiará la suerte de la guerra. Ser candidato o miembro de la UE en el marco de esa guerra feroz no será *per se* un exorcismo, no será un *vade retro Satanás*.

La UE ha expresado que el combate valiente de Ucrania por su integridad territorial y el sacrificio de tantas vidas tendrá una compensación de un futuro, aunque lejano, muy distinto a su pasado de dominación rusa.

No obstante, importaba para afianzar el ánimo de Ucrania y sus gentes en su futuro y motivarles durante y tras la guerra. Rusia poco podía hacer o nada por ahora contra esa decisión de Ucrania. Rusia sabe que tiene que ser prudente y no abrir nuevos frentes que no pueda sostener estando ya sobrepasada por su propia agresión. Además, es conocido su desprecio hacia la UE

La nueva Europa geopolítica tiene estos giros morales que contornean el Derecho. Se trataba de que Ucrania —ayudada financieramente más allá de lo previsto en su citado Acuerdo de Asociación—, recibiera ante el mundo y su enemigo la expresión de solidaridad, apoyo moral y protección política de la UE.

Ucrania pasa a tener un “aire” de familia: es formalmente candidato. Serlo ni tan siquiera garantizaba el inicio de las negociaciones, pero la conmoción por sus sufrimientos abre puertas. En noviembre de 2023 Ucrania presionaba por una fecha para la apertura y la entusiasta presidenta de la Comisión se “sorprendía” del 90% logrado de reformas legales hechas a pesar de mantener una guerra por su existencia¹⁵. El Dictamen de la Comisión se conoció el 8 de noviembre para empezar negociaciones formales.

El inicio de las negociaciones no depende solo de la Comisión sino de una votación —como centenares otras— por unanimidad en el Consejo de Ministros UE; claro que esa votación unánime no garantiza una cuenta atrás automática sin

15 <https://es.euronews.com/2023/11/05/von-der-leyen-anima-a-ucrania-a-cumplir-los-requisitos-para-entrar-en-la-ue>

retorno, ni con rumbo fijo y automático. Baste recordar que la adhesión exige unanimidad en numerosas (centenares) votaciones parciales y la final no tiene nunca fecha fija. La hipótesis más verosímil de una guerra larga y sin un vencedor real hace que la culminación de la adhesión sea muy imprevisible.

Y, sobre todo, ser candidato reconocido oficialmente o negociando ya no cambia el estatus jurídico de ser un Estado *tercero* a la UE y, por tanto, ajeno a la cláusula de asistencia mutua entre los Estados miembros en caso de ser víctima de un ataque armado (art. 42.7 TUE). En las circunstancias de Ucrania se deduce que no debe derivarse relación u obligación jurídica derivada del art. 42.7 TUE; como luego trataré, incluso *aunque Ucrania llegara a ser Estado miembro* tras en una espera y negociación corta¹⁶, esa cláusula no le protegería militarmente en caso de ataque armado ruso o de otro Estado (como no protegió a Finlandia y Suecia de las amenazas rusas en 2022¹⁷).

Cl. Bluman ha afirmado que la aceptación de la candidatura de Ucrania a la Unión ha sido una “solución engañosa”. Reconoce que una agresión contra un miembro de la Unión difícilmente podría dar lugar a una reacción colectiva militar de sus socios en el seno de la UE, ya que la mayoría de ellos son al mismo tiempo miembros de la alianza atlántica y esa reacción, por efecto de contagio, implicaría rápidamente a Estados Unidos¹⁸. Por ello, si la asistencia mutua fuera militar, el párrafo final del art. 42.7 TUE sería el determinante para el conjunto de Estados miembros; la obligación de ayuda militar operativa solo puede hacer en el marco de los procedimientos de la OTAN¹⁹. Este párrafo final prevalece sobre el primero al marcar la subsidiariedad de los compromisos UE en materia de defensa respecto de las obligaciones fundamentales adquiridas en el seno atlántico.

16 Cl. Blumann afirma que Francia y Alemania se opusieron a un procedimiento acelerado de adhesión (“Editorial. Guerre en Ukraine : l’Europe de la defense à la peine”, *Revue du droit de l’Union européenne* 4/2022, p. 10).

17 Como he señalado en otro estudio, al solicitar Finlandia y Suecia la cláusula de asistencia mutua del art. 42.7 TUE, se les indicó que, aunque ese precepto expresa la solidaridad de la UE con aquellos Estados miembros de sufran un ataque armado, endosa la actuación militar a la OTAN. No exige que la solidaridad o asistencia sea militar en el marco de la UE. Si Finlandia y Suecia querían ayuda militar en caso de ataque, debían comprometerse con todos los miembros de la OTAN ingresando en esa organización. Y así lo hicieron (si bien Suecia sigue chantajeada por Turquía). Cualquier respuesta militar en la UE se subordina a su puesta en marcha bajo el mando de la OTAN (MANGAS MARTÍN, A., “Ucrania: baño de realidad para la política de defensa europea”, AEDPIRI, en prensa).

18 *Ibidem*.

19 Párrafo final, art. 42.7 TUE: “Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.”

Los políticos europeos cambian de opinión, reconociendo que ha habido un cambio de circunstancias por la agresión rusa a Ucrania y la amenaza a Moldavia. Hace no muchos años sus estrategias para la adhesión eran lentas y sin horizonte en una década. Para la UE la respuesta de ayuda a Ucrania es existencial para sí misma, por lo que el discurso de Macron y de la propia UE ha girado entendiendo que proteger a Ucrania y Moldavia ahora forma parte del proyecto para consolidar la soberanía europea entendida como capacidad de decidir por sí misma.

5. UCRANIA, MÁS LEJOS DE LA OTAN. RIESGOS DE LAS AMPLIACIONES DE LA OTAN

No voy a detallar ni recordar la azarosa relación de Ucrania con la OTAN ni de esta organización con ese país agredido, pues la agresión —responsabilidad exclusiva de Rusia— está relacionada, aunque sea de forma remota, con el acercamiento de Ucrania a la OTAN y las ofertas hechas por la OTAN en 2008 y después.

En la cumbre anual de la OTAN en Vilna (Lituania, 2023) se volvió a tratar la cuestión dejando claro Alemania que a Ucrania no hay que hacerle propuestas de membresía atlántica sino de ayuda económica y militar tanto como sea necesario para defenderse. Ucrania quería, haciendo un juego de palabras, “garantías de seguridad explícitas”. Pero la OTAN no entró en ese juego de palabras que llevaban derecho al art 5 del tratado Atlántico. El secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, defendió disponer de “marcos que ofrezcan garantías para la seguridad ucraniana tras el fin de la guerra” porque “sólo cuando haya una Ucrania soberana e independiente en Europa será posible abordar la cuestión de la adhesión” a la OTAN²⁰.

Quedó claro que aunque su futuro esté en la OTAN, no se puede pensar en su ingreso. Por ello se limitaron a “extender una invitación a Ucrania para unirse a la Alianza cuando los aliados estén de acuerdo y se cumplan las condiciones». No hay plazos, ni promesas, no referencias al fin de la guerra, ni automatismos.

Un país en guerra no puede asumir la obligación del art. 5 de ayudar a los demás miembros. Además de provocar una escalada infernal con la implicación de la Alianza frente a Rusia.

La OTAN ha multiplicado sus riesgos con las sucesivas ampliaciones al Este, a escandinavos y bálticos. Una veintena amplia de miembros de la Alianza son *consumidores netos de defensa*: lo que aportan son riesgos y amenazas de guerra a

20 https://www.swissinfo.ch/spa/otan-ucrania_la-otan-busca-c%C3%B3mo-dar-garant%C3%ADas-de-seguridad-a-kiiev-que-eviten-nuevos-conflictos/48557890

los demás y, en especial, a EE.UU.²¹. La mayoría de los Aliados europeos del norte, centro y este son beneficiarios o consumidores de seguridad. Lo grave y preocupante es que en algunos casos son territorios muy grandes (Suecia, Finlandia —ambos poco poblados, Rumania...) y por su ubicación aumentan las amenazas, siendo finalmente *perceptores netos de seguridad*.

Por el contrario, en la OTAN hay pocos *contribuyentes netos* de seguridad, es decir que representen pocas amenazas de ser atacados y grandes capacidades materiales y humanas; a gran distancia de todos, los contribuyentes netos son EE. UU. y Reino Unido; después Francia. Polonia lleva camino de tener un gran ejército, aunque representa claros riesgos por su relación tensa con Rusia. Y es probable que Alemania se sume a los contribuyentes netos en unos años.

La Alianza aumenta los riesgos de entrar en guerra, tiene que aumentar sus capacidades militares personales y materiales y se debilita más que se fortalece al ingresar Estados que absorben capacidades del conjunto.

Sin embargo es un ya un tópico, aunque resulte paradójico, la OTAN se ha revitalizado políticamente tras la agresión rusa. Se presenta como un instrumento exitoso de disuasión para sus miembros, seguramente lo que buscaron en ella los bálticos, nórdicos y, en general, el Este europeo por sus trágicos recuerdos de la extinta Unión Soviética.

6. LA ALTERNATIVA A TODO: LA COMUNIDAD POLÍTICA EUROPEA

Meses antes de la agresión, el presidente Macron había presentado ante el Parlamento Europeo un proyecto para reformar los procesos de adhesión a la UE. Como señalara el profesor J.-V. Louis, la reforma propuesta tenía mucho que ver con la posición francesa de rechazo a nuevas adhesiones y que la necesidad de tener en cuenta la capacidad de integrarlos²². Prometía una asociación progresiva, condiciones estrictas, ventajas tangibles y proceso reversible a fin de asegurar credibilidad y su carácter estimulador. No ocultaba los procesos autocráticos en Polonia, Hungría y Rumania y el hecho evidente de los Estados nuevos y los que esperan no comparten la visión europea de los países fundadores, ni las políticas, ni será posible una mayor integración mayor con una Europa que se amplía sin cesar.

De nuevo el presidente Macron insistió en 2022 en su idea, aunque de forma más elaborada y adaptada con pragmatismo al nuevo mapa europeo tras la

21 Así lo señalé en MANGAS MARTÍN, A., *loc. cit.*, AEDPIRI, en prensa.

22 LOUIS, J.V., "Éditoriel. L'Union Européenn face à son élargissement", *Cahiers de droit européen*, Vol. 58, núm. 1, 2022, pp. 17-18.

invasión rusa de Ucrania y la solicitud ucraniana de ingreso a la UE y el trato de favor recibido. Lo hizo en una ocasión solemne en su discurso de clausura de la Conferencia sobre el futuro de Europa (ConFOE, 9.05.2022). Su plan de una Comunidad Política Europea (CPE) trata de “responder a la urgencia de las necesidades históricas y geopolíticas” derivadas de la guerra en Ucrania. Defendió una asociación amplia de todos los estados del continente europeo con excepción de la agresora Rusia y los que apoyan expresamente la agresión rusa (Bielorrusia). Ante todas las instituciones europeas presentes y representantes de los Estados miembros, y ante la ciudadanía que debatió en la Conferencia, propuso una antesala o estancia común a los miembros de la UE y a los Estados europeos que comparten valores y aspiraciones.

Trataba de dar una respuesta común a miembros, candidatos oficiales y a candidatos potenciales y aspirantes no reconocidos. Reconoció que incluso los candidatos oficiales requerirán años y años, salvo que se decida bajar los estándares y vaciar los contenidos de los valores y principios quebrando la unidad de la UE. Rechazó una solución rápida que no tenga en cuenta los principios a los cuales nos hemos obligado. Al tiempo, defendió una nueva aproximación que tuviera en cuenta el contexto geopolítico abierto con la invasión rusa. Propuso una nueva vía para la unidad y la estabilidad de Europa, sin fragilizar lo construido.

Recordó una propuesta similar de Mitterrand en 1989, al caer el Muro, de crear una confederación europea, que no tuvo el eco necesario. Era precoz. Asociaba a Rusia lo que era inaceptable para los Estados que se acababan de liberar del yugo soviético. Planteaba una buena cuestión: cómo organizar Europa desde una perspectiva política más amplia que la propia UE. Concretó que se trataría de una *conferencia flexible* que permita a las naciones europeas democráticas que comparten valores, encontrar un nuevo espacio de cooperación política, de seguridad, de cooperación en materia energética, de transporte, inversiones, infraestructuras, circulación de personas, encuentro de jóvenes...

La propuesta de Francia de una “comunidad política europea” (CPE) para ese amplio diálogo fue acogida en el mismo Consejo Europeo de junio de 2022 que oficializó la candidatura de Ucrania y Moldavia en junio (2022) ²³.

La propuesta de Cooperación Política Europea es un foro o conferencia para contribuir entre todos los Estados europeos democráticos a la seguridad, estabilidad y prosperidad del continente. Es claro que esta conferencia política es un complemento ligado a la guerra en Ucrania que facilita un diálogo político abierto con todos los Estados que sintieron gran preocupación por la agresión rusa²⁴.

23 <https://www.consilium.europa.eu/media/57473/2022-06-2324-euco-conclusions-es.pdf>

24 En ese sentido también GOZI, S., “La Communauté Politique Européenne: quel voie suivre?”, *Revue du Droit de l’Union Européenne*, pp. 77 ss.

No se trata tanto de una alternativa a la adhesión (aunque lo parece y puede que lo sea) como de un nuevo marco continental o sala común para tratar asuntos regionales europeos. En esa amplia estancia política para una casi decena de Estados ya *candidatos* puede ser una antesala de espera más cómoda y de auto consuelo colectivo. Para otros Estados les permite hacer méritos para dejarse ver como *potenciales*. Para los que están a la espera *sin pretensiones inmediatas* o porque *nunca pretendieron* ni pretenden estar en la UE, o la *abandonaron* es un lugar de encuentro político.

Se puede pensar que ya hay otras organizaciones en el continente y que hay que evitar los solapamientos y el abuso de crear organizaciones internacionales siempre costosas. La CPE no nace como organización internacional en sentido jurídico-formal sino algo flexible, como foro o conferencia internacional sin las rigideces o limitaciones de organizaciones como el Consejo de Europa o la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa —OSCE— (muy debilitada tras la invasión rusa e inconveniente por la presencia transatlántica de EEUU y Canadá).

Al ser la CPE un amplio lugar común complementario, no prejuzga ni acelera la adhesión a la UE, ni excluye a los que no tienen interés por la integración misma. Era indiferente qué relación tiene cada Estado europeo con la UE que se sume a la iniciativa. Es un complemento para los que comparten la democracia (con muchos niveles muy diferentes).

¿Quiénes la forman?

Es un foro abierto en el que cohabitan 46 Estados europeos “pacíficos” (por contraposición a la agresora Rusia y su aliado Bielorrusia); pero son pacíficos ¿Turquía, Azerbaiyán, Armenia, o incluso Kosovo es pacífico y es un Estado o un protectorado de la UE y una inmensa base militar norteamericana desde invasión de la OTAN?

Se podrían diferenciar los Estados por estratos político-sociales:

- los Veintisiete Estados de la UE (los *privilegiados*);
- los ocho Estados candidatos oficiales (los *predestinados* Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia, Ucrania, Moldavia, *aunque no todos serán elegidos* como Turquía) para que no se impacienten en la larga espera;
- los dos Estados predestinados a ser salvados como potencialmente candidatos (Georgia y Kosovo) con perspectiva de futuro lejano (los *llamados o escogidos*);
- los que están simple y llanamente en el continente (Azerbaiyán, Armenia);
- los que ni están en la UE ni se les espera ni lo desean (los *renegados*: Suiza, Islandia, Noruega, Andorra, Liechtenstein, San Marino), al menos de momento;
- el *hijo pródigo* que se fue (Reino Unido).

7. EUROPA EN SENTIDO AMPLIO. PLATAFORMA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

La CPE está lejos de ser una confederación de Estados. Es de momento una plataforma de coordinación política de los Estados que no han apoyado la agresión rusa. Para la UE y sus grandes Estados es la oportunidad para mantener un debate estratégico sobre las relaciones de la UE con todos sus socios en Europa. Porque con todos ellos tiene distintas relaciones convencionales (asociación, zona de libre comercio, partenariados variados...).

Las reuniones habidas hasta ahora (Praga en 2022; Moldavia y Granada en 2023) privilegian el diálogo político y la cooperación de forma amplia. Ciertamente que el Consejo Europeo de junio de 2022 advirtió que ese foro político “no reemplazará las políticas e instrumentos existentes de la UE, en particular la ampliación, y respetará plenamente la autonomía decisoria de la Unión Europea”. La no interferencia del marco político queda salvada con ese reconocimiento.

De cara a los Estados de la UE este espacio puede ser positivo para observar y tratar más de cerca a los candidatos oficiales, en especial para los Estados más dubitativos con las nuevas ampliaciones. Se lanzan más vínculos y más intensos con los Estados de la vecindad estratégica.

Con la CPE se ha conformado así el mantra de la “familia europea” acuñado tras la agresión a Ucrania. Todos los (Estados) *pacíficos* serán llamados y reconocidos de la “familia europea” y, hay que reconocerlo, que la posterior propuesta de una *comunidad política europea* le da un aire más formal a la “familia”.

Dentro de la retórica de estas conferencias se dice que todos (¿Turquía, Hungría?) comparten valores y una identidad europea. A los candidatos *predestinados* y a los *llamados o potenciales* la perspectiva europea y el contacto con los privilegiados les vendrá bien para hacer llevadera su espera puesto que ni tan siquiera ser candidato formal tiene garantías de final feliz.

Es claro que la CPE no es una alternativa a la adhesión eventual ni la garantiza. Pero muchos de los predestinados elegidos y llamados pueden esperar años, decenas de años y se les puede hacer muy largo. Quizás pueda servir para que la frontera entre miembros, candidatos y aspirante se atenúe.

La Comunidad Política Europea es un engendro coyuntural que nació ya debilitada con el *enfrentamiento greco-turco* en su inauguración en Praga, con escasos logros en Moldavia y nulos objetivos salvo el turístico y lucir presidencia del Consejo en Granada²⁵.

25 El ingenioso presidente español Sánchez se acordó del “invento” de Macron en 2022, para poder presidir algo durante la presidencia española semestral del Consejo en 2023,

8. REFLEXIONES FINALES

He señalado la preocupación por la capacidad de absorción de la UE a los posibles candidatos, en especial a grandes Estados como Ucrania con los costes de la reconstrucción cuando algún día termine la guerra. La aceptación de Ucrania y Moldavia en 2022 ha acelerado el debate tanto sobre la importancia o no de esta “re-ampliación” al Este como por la adaptación y reformas que debe hacer la UE para encajar a tantos Estados y con tantos problemas estructurales.

Sobre la importancia o interés —que no existía antes de la agresión rusa— hay un consenso para repetir las motivaciones geopolíticas y la importancia estratégica de esta ampliación en tiempo de acoso y declive del mundo occidental. Estamos ante un nuevo mundo.

Las preocupaciones que acarrearán los candidatos formales y potenciales son muchas y afectarán a los núcleos fundamentales de la integración por su falta de preparación en términos democráticos y valores sobre la separación de poderes, la independencia judicial, su escasa estabilidad económica, corrupción, falta libertad de prensa, además de las disputas históricas entre ellos. Cuando pretenden ingresar en la UE, ¿cuál es su modelo y proyecto de Europa?, ¿con qué Unión Europea sueñan? Muchos de la macro ampliación de 2004-2007 no comparten la visión de los fundadores ni los que esperan ser elegidos.

Y las prevenciones sobre el modelo actual, heredero de los tratados fundacionales, vuelve a ponerse en duda. Ya tiene las propuestas de la ConFOE, el informe francoalemán de expertos y se esperan los del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre cómo adaptar la Casa Común de la UE para treinta y cinco Estados —aunque no entrar en tropel como en 2004—. Es seguro, hay amplio consenso que hay que reorganizar el presupuesto, varias políticas, y obligadamente el sistema de toma de decisiones limitando a mínimos la unanimidad para asegurar que actuaremos juntos cómo y cuándo sea preciso.

La UE lleva mucho tiempo sin “parar y reflexionar” sobre ella misma y la nueva configuración del mundo Estados. Y no va a ser fácil al exigirse la unanimidad para todo cambio. Y hay miedo al fracaso de esa Convención y Conferencia Intergubernamental. Si se fracasa, la irrelevancia será el futuro de la Unión en un mundo nuevo de grandes Estados continentales agresivos y expansivos.

dado que un presidente de gobierno no preside nada al tener la UE una presidencia fija del Consejo Europeo.