

CUADERNO DE TRABAJO N°2-2022

**EL ESTATUTO DE LOS PAÍSES CANDIDATOS A LA ADHESIÓN A
LA UNIÓN EUROPEA: ANÁLISIS DE LOS CASOS DE GEORGIA,
MOLDAVIA Y UCRANIA**



Academia Nacional
de Estudios Políticos
y Estratégicos

www.anepe.cl



CUADERNOS DE TRABAJO es una publicación orientada a abordar temas vinculados a la Seguridad y Defensa a fin de contribuir a la formación de opinión en estas materias.

Los cuadernos están principalmente dirigidos a tomadores de decisiones y asesores del ámbito de la Defensa, altos oficiales de las Fuerzas Armadas, académicos y personas relacionadas con la comunidad de defensa en general.

Estos cuadernos son elaborados por investigadores, académicos y colaboradores del CIEE de la ANEPE, pero sus páginas se encuentran abiertas a todos quienes quieran contribuir al pensamiento y debate de estos temas.

Recordamos a los autores que el Cuaderno de Trabajo está comprometido con la publicación de artículos originales e inéditos que difundan conocimiento actualizado en materias de seguridad, defensa y ciencias sociales afines, con el fin de aportar y transferir, con el propósito fundamental de aportar al debate académico múltiples enfoques que enriquezcan el análisis, la reflexión y la interpretación en torno a los temas disciplinares propios de la seguridad, la defensa y las ciencias sociales.



Antes de imprimir este Cuaderno, piense en el medio ambiente.

CUADERNO DE TRABAJO DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS es una publicación electrónica del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y está registrada bajo el **ISSN 0719-4110 Cuad. Trab., - Cent. Estud. Estratég.**

Dirección postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile.

Sitio Web www.anepe.cl. Teléfonos (+56 2) 2598 1000, correo electrónico ciee@anepe.cl

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia.

Autorizada su reproducción mencionando el Cuaderno de Trabajo y el autor.

DIRECCIÓN DEL CUADERNO

DIRECTOR

Alejandro Salas Maturana

Magíster en Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea, Chile, Magíster en Seguridad y Defensa mención Gestión Político Estratégica.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6881-2158>

CONSEJO EDITORIAL

Fulvio Queiroló Pellerano

Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Doctorando en Seguridad Internacional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, España.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6837-0962>

Jorge Gatica Borquez

Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago, Chile, Magíster en Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1596-5588>

Bernardita Alarcón Carvajal

Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Historiadora y Cientista Política de la Universidad Gabriela Mistral, Chile.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7958-1842>

Consejero Externo

Luis Rothkegel Santiago

Doctor en Estudios Americanos con especialidad en “Historia”, de la Universidad de Santiago, Chile. Magíster en Análisis Político Estratégico; Magíster en Historia con mención en “Historia de Chile”.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8836-3364>

EL ESTATUTO DE LOS PAÍSES CANDIDATOS A LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA: ANÁLISIS DE LOS CASOS DE GEORGIA, MOLDAVIA Y UCRANIA

Julio, 2022

LUIS V. PÉREZ GIL*

Resumen:

Con el trasfondo de la guerra ruso-ucraniana de 2022, Georgia, Moldavia y Ucrania presentaron la solicitud de ingreso en la Unión Europea, como paso previo para iniciar negociaciones con el objetivo de lograr su adhesión a las instituciones comunitarias. En el caso de Ucrania, la solicitud se planteó en términos de supervivencia estatal frente a la invasión rusa iniciada el 24 de febrero de 2022. Pero también, Georgia y Moldavia tienen parte de su territorio ocupado por fuerzas militares rusas en varios “conflictos congelados” creados durante la desintegración de la Unión Soviética y a los que no han sabido buscar solución después de tres décadas de independencia. Debido a estas circunstancias excepcionales, los procesos de negociación para la adhesión podrían acelerarse, pero a costa de romper equilibrios internos europeos y dar entrada a problemas que pueden desembocar en futuras crisis y conflictos dentro de la propia Unión Europea.

Palabras clave: adhesión a la Unión Europea; países candidatos; Ucrania; Georgia; Moldavia.

* Doctor en Derecho con Premio Extraordinario por la Universidad de La Laguna (ULL), España. Profesor de Derecho Constitucional de la ULL. Miembro de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (1997) y de la European Society of International Law (2010). Ha realizado estancias de investigación en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat (Chile), el Centro Iberoamericano de la Universidad de Pécs (Hungría). Ha sido coordinador de seminarios internacionales en la Universidad de Santiago de Chile y en la Universidad de Viena. Colaborador permanente del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) de España y de la “Revista General de Marina del Ministerio de Defensa de España”. lvperezg@ull.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7512-2211>

THE STATUS OF THE CANDIDATE COUNTRIES FOR ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION: ANALYSIS OF THE CASES OF GEORGIA, MOLDOVA AND UKRAINE.

Abstract:

Against the background of the Russian-Ukrainian war, Georgia, Moldova and Ukraine submitted the request to join the European Union, as a preliminary step to start negotiations with the aim of achieving their accession to the European institutions. In case of Ukraine, this request was raised in terms of state survival in the face of the Russian invasion that began on February 24, 2022. But also, Georgia and Moldova have part of their territory occupied by Russian military forces in various “frozen conflicts” created during the disintegration of the Soviet Union, and those whom have not been able to find a solution after three decades of independence. Due to these exceptional circumstances, the accession negotiation processes could be speeded up, but at the cost of upsetting internal European balances and giving rise to problems that could lead to future crises and conflicts within the European Union itself.

Key words: accession to the European Union; candidate states; Ukraine; Georgia; Moldova.

Introducción

En el contexto de la guerra de Ucrania de 2022, los gobiernos de Georgia, Moldavia y Ucrania presentaron la solicitud formal de ingreso en la Unión Europea (UE), abriendo el camino para el inicio de las negociaciones conducentes a lograr su adhesión a las instituciones comunitarias. En el caso de Ucrania, se planteó, además, como una cuestión de supervivencia ante la invasión rusa iniciada el 24 de febrero de 2022¹. Georgia y Moldavia también tienen ocupado parte de su territorio por fuerzas rusas, como parte de los denominados “conflictos congelados” creados

en el período de la desintegración de la Unión Soviética². Debido a estas circunstancias, sin duda, excepcionales, los procesos de negociación para la adhesión podrían acelerarse, pero esto podría romper equilibrios internos europeos y, de paso, dar entrada a problemas que pueden desembocar en futuras crisis y conflictos dentro de la propia UE. De forma llamativa, el ingreso de Ucrania en la Alianza Atlántica (OTAN), sabiendo que es un riesgo muy alto frente a una Rusia agresiva, ha sido pospuesto sine die, impulsando en cambio la entrada de Finlandia y Suecia, países no

¹ Sobre las claves de este conflicto, véase entre otros a DACOBA Cerviño, F. Guerra de Ucrania, un puñetazo sobre el tablero internacional. Análisis del IEEE 26/2022, en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA26_2022_FRANDAC_Ucrania.pdf PARDO de Santayana, J. De Ucrania a Taiwán: aprender a vivir en un mundo peor. Documento de Análisis del IEEE 28/2022, en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA28_2022_JOSPAR_Ucrania.pdf; WITKER, I. Ucrania y neutralidad, en pos de una insatisfacción equilibrada. El Libero, 28 de marzo de 2022, en: <https://ellibero.cl/opinion/ivan-witker-ucrania-y-neutralidad-en-pos-de-una-insatisfaccion-equilibrada/>

² Véase BLANC Altemir, A. Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética. Valencia, Tirant lo Blanch, 2004; WAAL, T. y TWICKEL, N. Beyond frozen conflict. Scenarios for the separatist disputes of Eastern Europe. Bruselas, CEPS, 2020, en: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/beyond-frozen-conflict/>

conflictivos, miembros de la UE y que no tienen disputas territoriales con Moscú³.

Históricamente, las negociaciones de adhesión han sido larguísimas, con la excepción precisamente de Finlandia, que se demoró solo tres años. En otros casos han durado décadas, debido a que uno o varios Estados que eran miembros de pleno derecho aprovecharon las circunstancias para reducir las opciones de las economías de los países candidatos una vez formaran parte del mercado único, evitando de este modo que pudieran perjudicar a sus sectores productivos más sensibles. El caso paradigmático es el bloqueo que ejerció Francia contra España, escudándose en la falta de calidad democrática de las instituciones españolas para lograr enormes concesiones en los sectores agrícola, pesquero e industrial en los que empresas españolas eran duros competidores⁴.

Pero, en estos momentos nos encontramos ante circunstancias excepcionales que pueden cambiar pautas y comportamientos del pasado. Los gobiernos de Georgia, Moldavia

y Ucrania han hecho declaraciones de apego inquebrantable a los valores y principios europeos —que actualmente son objeto de una profunda discusión en el seno de la propia UE⁵—, afirman que han apoyado la creación de una Europa unida desde su independencia y comparten el deseo de un futuro común. Sin embargo, al mismo tiempo, acumulan problemas territoriales internos permanentes provocados por la presencia de minorías rusófonas que cohabitan en su territorio y que no han sido capaces, ni han querido, integrar desde su independencia de la Unión Soviética en diciembre de 1991.

En el caso concreto de Ucrania, la situación de las minorías es extremadamente grave, debido a las políticas centralistas de Kiev, la falta de reconocimiento legal, la ausencia de protección judicial efectiva e incluso

se ha mirado hacia otro lado cuando se han cometido asesinatos colectivos contra sus miembros⁶. Georgia y Moldavia están entre los países económicamente más pobres de Europa y Ucrania está sometida a una economía de guerra, que solo sobrevive gracias a la ayuda financiera masiva de Occidente.

“Los tres países tienen estructuras económicas escasamente desarrolladas y la corrupción campa a sus anchas, obstaculizando cualquier intento de reforma que se haya propuesto hasta ahora. Los tres muestran unas carencias tan graves en el Estado de derecho que sus respectivos ordenamientos constitucionales y legales requieren una revisión completa para adaptarlos a los estándares occidentales.”

³ Véase al respecto el breve pero certero análisis de FERNÁNDEZ Sola, N. ¿Una OTAN más amplia es más segura? Diario del Derecho, 17 de mayo de 2022, en: https://www.iustel.com/diario_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1222484 Sin embargo, en Bruselas no han planteado la adhesión de Austria, país miembro de la UE y que durante la Guerra Fría también estuvo sometido a las políticas de neutralización de la Unión Soviética. Esto está en relación directa con el rechazo de los austriacos a sumarse a la OTAN: una reciente encuesta del Instituto de Demoscopia y Análisis de Datos (IFDD) publicada el 6 de mayo de 2022 determinaba que el 75% de los consultados se oponía a la incorporación de su país.

⁴ Véase, entre otros, MOLINA García, S. Una llave para Europa: el debate agrario franco-español y la adhesión de España a la CEE 1975-1982. Madrid, Ministerio de Agricultura, 2020.

⁵ Véase DE CASTRO, A. La hegemonía liberal ad intra en la Unión Europea: de la homogeneización al desgranamiento. Las estrategias de seguridad europea y española: una visión crítica. Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2021, en: <https://iugm.es/wp-content/uploads/2021/07/Actas-XIII-Jornadas-de-Estudios-de-seguridad.pdf>; y MARTÍN Y PÉREZ de Nanclares, J. La Unión Europea como comunidad de valores: a vuelta con la crisis de la democracia y el Estado de Derecho. Teoría y Realidad Constitucional 43, 2019, pp. 121-159.

⁶ War crimes of the Armed Forces and the Security Forces of Ukraine: torture and inhumane treatment Second report. OSCE Supplementary Human Dimension Meeting, 15 de abril de 2016, en: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/7/233896.pdf>

Los tres países tienen estructuras económicas escasamente desarrolladas y la corrupción campa a sus anchas, obstaculizando cualquier intento de reforma que se haya propuesto hasta ahora. Los tres muestran unas carencias tan graves en el Estado de derecho que sus respectivos ordenamientos constitucionales y legales requieren una revisión completa para adaptarlos a los estándares occidentales.

Precisamente, para responder a esta realidad y crear bases sólidas para la aproximación de estos países a la Europa comunitaria se creó la Política de Vecindad europea, que se instrumentaliza a través de tratados de asociación, pero sin gozar de la condición de candidatos a la adhesión⁷.

Sin embargo, lo que no se ha dado hasta ahora es que un país candidato a la UE esté inmerso en una guerra, y encima contra una gran potencia, como ocurre actualmente con Ucrania, conflicto que no tiene visos de finalizar a corto plazo, que sigue empeorando y en el que se habla sin ambages de escalada nuclear⁸. En esta situación, el candidato que solicita su entrada no será, casi con certeza, el que acceda finalmente, si es lo que hace, ni por territorio ni por población.

1. El estatuto de candidato a la adhesión a la UE: requisitos y condiciones

Tradicionalmente, los requisitos que debe reunir un país para ser candidato son tres: ser

“... los requisitos que debe reunir un país para ser candidato son tres: ser un Estado europeo, tener un régimen político basado en la democracia parlamentaria y el respeto a los derechos fundamentales y contar con una economía desarrollada que cumpla determinados estándares en el momento de su incorporación a la UE.”

un Estado europeo, tener un régimen político basado en la democracia parlamentaria y el respeto a los derechos fundamentales y contar con una economía desarrollada que cumpla determinados estándares en el momento de su incorporación a la UE.

Estos requisitos fueron codificados en el Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de junio de 1993, por lo que se conocen como los “Criterios de Copenhague”⁹. Posteriormente se completaron en el Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995¹⁰. Los criterios requieren que el país candidato tenga unas instituciones democráticas, que se respeten los derechos fundamentales, funcione una economía de mercado y que esté dispuesto a aceptar las obligaciones y políticas de la UE. Desde un punto de vista formal, toda solicitud de adhesión debe ser objeto de un dictamen de la Comisión Europea y de una decisión del Consejo Europeo.

El Tratado de la UE (TUE) solo contiene una referencia a los “países candidatos” cuando, en el artículo 20.4, establece que los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada no se considerarán como parte del acervo comunitario, es decir, el derecho de la UE, que deben aceptar los postulantes a la adhesión a la UE¹¹.

⁷ Véase al respecto RODRÍGUEZ Prieto, V. La actuación normativa de la Unión Europea en la Asociación Oriental. Los casos de Georgia y Moldavia (2009-2018). Madrid, AEPDIRI/Marcial Pons, 2018.

⁸ Véase nuestro artículo sobre el tema, PÉREZ Gil, L. «Los augures de la guerra nuclear». Derecho y Política Internacional, marzo de 2022, en: <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2022/03/los-augures-de-la-guerra-nuclear.html>

⁹ Las conclusiones del Consejo Europeo están disponibles en: https://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/cop_es.htm

¹⁰ Las conclusiones del Consejo Europeo están disponibles en: https://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/mad_es.htm?textMode=on

¹¹ El Tratado consolidado de la UE está disponible en todas las lenguas oficiales de la UE en: <https://eur-lex.europa.eu/summary/ES/legissum:4301855>

Es preciso aclarar, con carácter previo, que la cooperación reforzada es un mecanismo jurídico por el cual varios Estados miembros –nueve como mínimo– que quieran avanzar más en un determinado asunto que tienda a favorecer los objetivos de la UE puedan hacerlo sin contar con el resto; actualmente se encuentra regulado en el artículo 20 del TUE y en los artículos 326 a 334 del Tratado de Funcionamiento de la UE. Veremos más adelante qué significa este enunciado en términos políticos y la importancia que tiene a lo largo de todo el proceso de negociación.

Como decimos, el país que aspira a formar parte de la UE debe compartir los valores en los que se fundamenta la propia Unión enunciados en el artículo 2 del TUE: el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, incluidos los de las minorías. Además, debe estar comprometido en la promoción de estos valores en sus relaciones exteriores. En definitiva, se requiere ser un Estado democrático, formal y materialmente.

La solicitud de adhesión se formaliza conforme a las previsiones del artículo 49 del TUE: el gobierno del país candidato presentará una solicitud formal dirigida al Consejo de la UE en la que afirmará la vigencia y defensa de los valores europeos. A continuación, el Consejo informará al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales de los Estados miembros de dicha solicitud. Finalmente, el Consejo se pronunciará por unanimidad, después de haber consultado a la Comisión, y previa aprobación del Parlamento Europeo, que lo hará por mayoría. La Comisión se basa en los Criterios de Copenhague para emitir su dictamen relativo a cada solicitud de adhesión. El Consejo puede aceptar la solicitud, que otorga el estatuto de candidato a la adhesión, o puede rechazarla. En caso positivo, se abrirá

la fase de negociaciones que dirige la Comisión conforme al mandato del Consejo.

Sin embargo, el que se haya otorgado el estatuto de candidato al país solicitante, no implica el inicio inmediato de las negociaciones para la adhesión, porque dicho país debe cumplir los criterios de adhesión, como veremos más adelante.

En las negociaciones se establecen las condiciones de admisión y las adaptaciones constitucionales, legales, económicas y financieras que debe asumir el país candidato. Durante las negociaciones, la Comisión controla regularmente el progreso en el cumplimiento de los Criterios de Copenhague. Sobre esta base, se adoptan las decisiones sobre cómo y cuándo un país ha de participar o qué acciones ha de tomar antes de unirse. Esto significa que el país candidato debe ir adaptando su ordenamiento jurídico a las disposiciones europeas e ir incorporando de forma progresiva el acervo comunitario. Al mismo tiempo, se obliga a cumplir las normas que aprueben las instituciones europeas a lo largo del proceso, en todo lo que le afecten. Esta obligación alcanza incluso a las disposiciones de la política exterior y la seguridad común, excepto en el ámbito de las cooperaciones reforzadas, según establece el artículo 20.4 del TUE que citamos antes. Esta imposición excede, con mucho, el deber de negociar de buena fe, que impone a las partes que negocian un tratado internacional la Convención de Viena del Derecho de los Tratados de 1969.

Una vez concluidas las negociaciones y alcanzado un acuerdo, deberá ser aprobado por el Consejo Europeo por unanimidad, lo que significa que cualquier Estado miembro puede bloquear la decisión final. El artículo 51 del TUE establece que los protocolos y anexos que se hayan acordado durante la fase de negociación,

y que pueden incluir reservas y excepciones aceptadas o contestadas por los Estados miembros en su caso, formarán parte integrante del acuerdo definitivo.

A continuación, el tratado será sometido a la ratificación de todos y cada uno de los Estados miembros, que lo harán conforme a sus normas constitucionales internas, sin que exista un procedimiento unificado para ello, ni un tiempo determinado. De este modo, el tratado no podrá entrar en vigor hasta que se haya cumplido dicho trámite fundamental. De nuevo, vemos la capacidad de bloqueo que tiene cualquier Estado miembro en la aprobación definitiva del tratado negociado y firmado. De este modo, solo una vez que se hayan sumado las voluntades de todas las partes –país candidato, instituciones europeas y todos los Estados miembros– y se haya prestado el consentimiento para obligarse internacionalmente el tratado de adhesión entrará en vigor, comenzará a surtir efectos y el país candidato se convertirá en un nuevo Estado miembro de la UE.

2. Los candidatos a la adhesión a la UE

Actualmente, cinco países cuentan con el estatuto de candidato a la adhesión: Macedonia del Norte, Montenegro, Albania, Serbia y Turquía.

Macedonia del Norte fue declarado país candidato en diciembre de 2005, pero las negociaciones no se iniciaron hasta julio de 2020, quince años después, debido a que antes tuvo que superar la posición de bloqueo de Grecia y que implicó el cambio de denominación

del país. Montenegro presentó la solicitud de adhesión en diciembre de 2008, recibió el estatuto de candidato en diciembre de 2010 y las negociaciones se iniciaron en junio de 2012. Albania presentó la solicitud en abril de 2009, recibió el estatuto de candidato en junio de 2014, pero las negociaciones no comenzaron hasta julio de 2020, once años después. Serbia presentó la solicitud en diciembre de 2009, fue aceptado como candidato en marzo de 2012 y las negociaciones comenzaron en enero de 2014. Por tanto, se trata de procesos muy largos, condicionados por cuestiones técnicas, pero también políticas. Las negociaciones con estos países, que aunque actúan individualmente se conocen como grupo de los Balcanes Occidentales¹², están bastante avanzadas.

Sin embargo, la urgencia de la solicitud de Ucrania ha pasado a un segundo plano político e institucional estas negociaciones. Pero, además, la propuesta realizada por el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, el 19 de mayo de celebrar una conferencia con estos países antes del Consejo Europeo de junio para discutir el proyecto del presidente francés, Emmanuel Macron, de creación de una comunidad política europea al margen de la UE, causó estupor e irritación en los gobiernos de los países candidatos porque significa retrasar sine die la ampliación.

El caso de Turquía es diferente¹³. Recibió el estatuto de candidato en diciembre de 1999, las negociaciones se iniciaron en octubre de 2005, pero se bloquearon a raíz del golpe de Estado acaecido en ese país en julio de 2016.

¹² Véase URIARTE Sánchez, C. La política de ampliación de la UE: La nueva estrategia para los Balcanes Occidentales. Europa como tarea: a los sesenta años de los Tratados de Roma y a los setenta del Congreso de Europa de La Haya (Nasarre, Aldecoa y Benedicto coord.). Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 327-324.

¹³ Véase nuestro artículo PÉREZ Gil, L. Turquía y las relaciones con el Bloque occidental. Columna de Opinión ANEPE, 17 de noviembre de 2017, en: <https://www.anepe.cl/turquia-y-las-relaciones-con-el-bloque-occidental/>

Las instituciones europeas consideraron que la reacción del gobierno turco y las posteriores represalias contra los militares y civiles sublevados y contra los que les apoyaron significaban un retroceso democrático significativo, incompatible con los valores europeos que tratan de promover. De nuevo, Bruselas aplicaba sus políticas abiertamente compasivas y laxas mientras intentaba llevar a cabo una injerencia descarada en los asuntos internos de otro país. Subyacente, además, se encuentra el veto francés a la integración de Turquía en la UE. De este modo, el gobierno turco tampoco tiene ninguna intención de proseguir las negociaciones con la UE.

Otros países europeos han manifestado su interés en formar parte de la UE, como son Bosnia y Herzegovina, que tiene otro “conflicto congelado” en su seno –la república Srpska de mayoría serbia–, y Kosovo, que no es reconocido como Estado por varios países miembros de la UE, entre ellos España, que lo consideran parte inseparable de Serbia¹⁴, por lo que tampoco tiene ninguna posibilidad de ingreso mientras no se resuelva su estatuto jurídico internacional.

3. Los casos de Georgia, Moldavia y Ucrania

El 28 de febrero de 2022, cuatro días después del comienzo de la invasión rusa, el presidente ucraniano, Volodimir Zelenski, pidió a las instituciones de la UE establecer un procedimiento especial para la integración de Ucrania lo más rápidamente posible. Zelenski justificó esta solicitud en la situación excepcional que está sufriendo su país a manos de las Fuerzas Armadas rusas y pidió decisiones excepcionales. Sumándose a esta corriente política favorable, los gobiernos de Georgia y Moldavia decidieron también presentar la solicitud oficial de ingreso en la UE.

Georgia tenía previsto presentar la solicitud de adhesión en 2024, después de realizar una serie de reformas legales, pero la situación estratégica, según declaró el propio gobierno georgiano, implicó un cambio de planes y decidieron actuar de forma inmediata. De este modo, una semana después del inicio de la guerra en Ucrania, el 3 de marzo de 2022, presentaron la carta oficial a Bruselas firmada por la presidente Salomé Zurbishvili, el presidente del gobierno y el presidente del Parlamento georgianos en la que solicitaban la adhesión a la UE.

Por su parte, Moldavia decidió actuar de la misma manera. También el 3 de marzo de 2022 la presidente Maia Sandu, junto con la presidente del gobierno y el presidente del Parlamento moldavos, firmaron la declaración con la solicitud de ingreso a la UE. Los ministros de Asuntos Exteriores de ambos países acordaron este procedimiento para que los dos países actúen de forma coordinada durante todo el proceso. Ambas solicitudes fueron recibidas por el Consejo el 4 de marzo de 2022 y fueron ampliamente divulgadas por los medios de comunicación europeos.

El 27 y 28 de marzo de 2022 la presidencia francesa del Consejo convocó una cumbre informal de la UE en Versalles. Los dirigentes europeos tenían sobre la mesa las solicitudes de adhesión de los tres países de Europa oriental. Como en cada cumbre, se adoptaron conclusiones oficiales: hubo acuerdo en la posición común frente a la agresión rusa en Ucrania, pero, en el caso de los posibles nuevos candidatos, los dirigentes europeos discutieron hasta el último momento el texto de la declaración oficial, tratando de lograr un documento de consenso que enviase el mensaje adecuado y que, al mismo tiempo, satisficiera las

¹⁴ Véase al respecto ACOSTA Sánchez, M. A. Kosovo: ¿una (nueva) piedra en el zapato de la política exterior de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Comunitario* 31, 2008, pp. 773-804; más reciente SÁNCHEZ Herráez, P. Kosovo: ¿un serio escollo para una Europa unida? *Panorama geopolítico de los conflictos* 2018. Madrid, Ministerio de Defensa, 2018, pp. 17-40, en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/727088.pdf>

expectativas políticas de los candidatos. Según la denominada Declaración de Versalles¹⁵

“El Consejo Europeo reconoció las aspiraciones europeas y la opción europea de Ucrania, tal como se recoge en el Acuerdo de Asociación. El 28 de febrero de 2022, ejerciendo el derecho de Ucrania a elegir su propio destino, el presidente de Ucrania presentó la solicitud de adhesión de Ucrania a la Unión Europea. El Consejo ha actuado con celeridad y ha pedido a la Comisión Europea que presente su dictamen sobre esta solicitud de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados. A la espera de ello y sin demora, seguiremos estrechando nuestros vínculos y profundizando nuestra asociación para ayudar a Ucrania a seguir su senda europea. Ucrania pertenece a la familia europea. El Consejo ha pedido a la Comisión que presente sus dictámenes sobre las solicitudes de las Repúblicas de Moldavia y Georgia”.

El 8 de abril de 2022 la presidente de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, realizó una visita oficial a Kiev, en plena guerra con Rusia, y entregó al presidente Zelenski el formulario oficial con el extenso cuestionario que se entrega a los países que han solicitado el ingreso en la UE. Fue un gesto simbólico del apoyo europeo al régimen de Kiev. Sin embargo, el 17 de abril, tan solo diez días después, el presidente ucraniano entregó las respuestas al enviado especial de la UE, lo que es un hecho inédito para cualquier país que presenta su solicitud de candidatura y, más sorprendente, conseguir tal celeridad en medio de una guerra. Zelenski reiteró su ambición de recibir el estatuto de país candidato lo antes posible. Von der Leyen declaró que esperaban recibir la segunda parte del cuestionario sobre el grado de cumplimiento de las condiciones de admisión en junio. Pero, al mismo tiempo, la Comisión se puso a trabajar de inmediato en el dictamen preceptivo para tenerlo listo y aprobado antes de que finalizara la presidencia francesa de la UE con el objetivo de poder tomar una decisión inmediata y firme sobre la concesión o no del estatuto de candidato a Ucrania. Políticamente, la Comisión tiene una posición extremadamente favorable a su aceptación.

Esto significa que no se están respetando ni los plazos ni los procedimientos en aras de una malentendida solidaridad europea, que puede acarrear perjuicios políticos e institucionales a largo plazo. Pero este planteamiento es completamente ajeno a los políticos de Bruselas. De nuevo, vemos cómo las instituciones europeas actúan según sus propios intereses, sin tener en cuenta los intereses políticos de los Estados miembros, amparadas supuestamente en una legitimidad superior a que la que tienen los gobiernos de los propios Estados miembros, pero sin gozar de legitimidad directa para ello, ya que su posición no es electiva y depende precisamente de los propios Estados, porque tanto la presidente de la Comisión como el presidente del Consejo o el vicepresidente de la Comisión y Alto Representante no son elegidos por sufragio, sino que son designados por los gobiernos de los Estados miembros¹⁶.

Pero ese es el fundamento del equilibrio institucional europeo, que quieren saltarse los órganos políticos comunitarios. Para lograrlo no dudan en presionar, amenazar y coaccionar a aquellos Estados que no aceptan sus tesis, como hemos visto recientemente con el caso de Hungría con ocasión de la aprobación de los sucesivos paquetes de sanciones económicas y financieras contra Rusia, incluida la peligrosa propuesta del vicepresidente Borrell de transgredir el sistema de voto en el Consejo con tal de sacar adelante sus propuestas. ¿Realmente, estos dirigentes se dan cuenta de lo que están diciendo y proponiendo?

En el caso que nos ocupa, como hemos dicho, el objetivo de la Comisión es lograr a toda costa la aprobación inmediata de la recomendación al Consejo Europeo de iniciar negociaciones sobre la adhesión de Ucrania y una vez aprobada —el asfixiante ambiente político de la agresión rusa

¹⁵ Documento disponible en el sitio web oficial: <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>

¹⁶ Esta cuestión la hemos tratado in extenso en PÉREZ Gil, L. La Unión Política Europea y las grandes potencias en un sistema internacional complejo e inestable. Documento de Opinión del IEEE 80/2021, en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO80_2021_LUISPER_Union.pdf

predetermina el resultado— acordar los treinta y cinco capítulos de negociación que deberá cumplir.

En este punto es donde el proceso se frena completamente debido, precisamente, a la complejidad estratégica, política e institucional que presenta el candidato. Hay que pensar, también, que en este proceso el papel de Georgia y Moldavia es irrelevante, a pesar de que Rusia no cesará en sus intentos por desestabilizar ambos países¹⁷. El objetivo político de Bruselas es Ucrania, pero en la forma en que evoluciona la situación, es posible incluso no haya un Estado independiente llamado “Ucrania” para entonces.

El 6 de mayo de 2022 el presidente del Consejo Europeo Michel declaró que la adhesión de Ucrania se basará en el cumplimiento de los criterios exigibles a todos los países candidatos: imperio de la ley, existencia de órganos judiciales independientes, reducción de la corrupción, reformas económicas y adopción de las reglas del mercado único. Criterios que no se dan, ni de lejos, en estos momentos.

Al mismo tiempo, los gobiernos de Alemania, Francia, Holanda y Finlandia manifestaron que el proceso de adhesión debe seguir los procedimientos establecidos en los tratados, tratando a Ucrania como al resto de candidatos

a la adhesión. Por su parte, el gobierno austriaco declaró que las autoridades ucranianas deberían explorar otros modelos de colaboración con la UE. Es decir, se trata de imponer la cordura en medio de los sentimientos y por encima de las emociones, que es como las sociedades occidentales se han acostumbrado a vivir los hechos trascendentales, desde las crisis financieras y la pandemia del COVID-19 hasta las elecciones presidenciales estadounidenses y la guerra en Ucrania, como acontecimientos fulgurantes que pasan tan rápido como la fama de los ganadores del festival de música de Eurovisión.

De este modo, el 9 de mayo de 2022, el recién reelegido presidente Macron planteó la propuesta de un nuevo foro político europeo, al que denominó tentativamente Comunidad Política Europea, que dará entrada a los países

como Ucrania que no cumplen los criterios para la adhesión en la UE y cuyo proceso de reformas durará muchos años, o incluso décadas¹⁸. En realidad, Macron y otros funcionarios franceses dicen en voz alta lo que muchos piensan, pero no se atreven a decir públicamente: encajar a Ucrania en la UE en las circunstancias actuales implica crear problemas de grandes proporciones, no solo en la relación con Rusia, que estará deteriorada durante décadas, sino que supondrá dar entrada a complicaciones internas de grandes proporciones.

“el presidente del Consejo Europeo Michel declaró que la adhesión de Ucrania se basará en el cumplimiento de los criterios exigibles a todos los países candidatos: imperio de la ley, existencia de órganos judiciales independientes, reducción de la corrupción, reformas económicas y adopción de las reglas del mercado único. Criterios que no se dan, ni de lejos, en estos momentos.”

¹⁷ Sobre la candidatura de Moldavia y los problemas políticos e institucionales que plantea, véase PÉREZ Gil, L. La solicitud de adhesión de Moldavia a la Unión Europea. Documento de Opinión del IEEE 37, 2022, en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO37_2022_LUIPER_Moldavia.pdf

¹⁸ El 22 de mayo de 2022 el ministro delegado de Asuntos Europeos francés, Clément Beaune, declaró: «Hay que ser honestos. [...] Si decimos que Ucrania se unirá a la UE en seis meses, un año o dos años, estamos mintiendo. No es verdad. Probablemente sean quince o veinte años, es muy largo. [...] Mientras tanto se lo debemos a los ucranianos [...] un proyecto político en el que puedan entrar». (declaraciones en Le Figaro, 22 de mayo de 2022, en: <https://www.lefigaro.fr/international/l-adhesion-de-l-ukraine-a-l-ue-prendra-sans-doute-15-ou-20-ans-estime-clement-beaune-20220522>).

Para la UE es, o debería ser, inasumible incorporar un país donde no existe el Estado de derecho, donde la economía está en manos de oligarcas próximos al poder y donde las minorías nacionales son apartadas y sometidas a un proceso de unificación cultural forzado en aras de la consolidación de un Estado centralista de corte autoritario. Salvo, claro está, que se quiera cometer un suicidio político colectivo por ceguera intelectual, generando una crisis política e institucional de grandes proporciones que lleve a la ruptura del sistema comunitario. Este escenario es demasiado costoso para Francia, pero desconocemos si lo es para Alemania, desnortada completamente después de la brillantísima era de Merkel.

De acuerdo con estas premisas y ante el complejo camino que se abre por delante, la adhesión de Ucrania, pero también la de Georgia y Moldavia, requeriría plazos de tiempo muy largos, como mínimo de diez años, una vez se declaren países candidatos.

Conclusiones

A pesar de las declaraciones comunes de unidad de las últimas semanas en cuanto a la nueva ampliación de la UE, existen riesgos evidentes en este proceso. En primer lugar, se puede romper la actual unidad de los Estados miembros de la UE en cuanto a los próximos pasos a seguir. En general, todos están de acuerdo en que es necesario asegurar una perspectiva europea a Ucrania y a otros países de Europa oriental, como indica la Declaración de Versalles, pero no existe unidad en cuanto al ingreso real de estos países en la Unión, ni ahora ni en un futuro cercano.

Los Estados miembros que sufrieron la ocupación soviética durante la Guerra Fría y continúan sintiendo la cercanía física de Rusia, ven este momento como una oportunidad para modificar los procedimientos, hacerlos más rápidos y convertir a los países del Este en miembros plenos de la UE demostrando a

“Para la UE es, o debería ser, inasumible incorporar un país donde no existe el Estado de derecho, donde la economía está en manos de oligarcas próximos al poder y donde las minorías nacionales son apartadas y sometidas a un proceso de unificación cultural forzado en aras de la consolidación de un Estado centralista de corte autoritario. ”

Moscú que están en Europa, que pertenecen a la familia europea y que, una vez dentro de la UE, ya no habrá más guerras porque estarán bajo el paraguas de la defensa común.

Por otro lado, los Estados miembros de Europa occidental no ven con buenos ojos acelerar un proceso que es complejo en sí mismo, y mucho más en el caso de Ucrania, inmersa en una guerra, con una parte importante de su territorio en manos rusas y

que continúa escalando debido a la entrega de armamento cada vez más ofensivo por parte de países occidentales. De este modo, se crea una situación peligrosa en términos de seguridad debido a la existencia del artículo 42.7 del TUE, que establece un régimen de seguridad colectiva en el seno de la UE y sus consecuencias en caso de agresión.

También hay un grupo de Estados miembros que no quiere ir con prisas y que plantea alternativas políticas para reforzar la relación de Ucrania y los otros países aspirantes con la UE, pero sin concederles el estatuto de candidato. Para lograrlo, proponen algún tipo de acuerdo específico que definiría esta relación especial, pero sin ir más allá.

En segundo lugar, hay un riesgo evidente de crear frustración en otra región clave para la UE, como son los Balcanes Occidentales. Los países candidatos de esta región han

realizado un enorme esfuerzo para acercarse a la UE en términos económicos, legislativos y también políticos, aunque en los últimos años el proceso de ampliación haya estado bloqueado por parte de determinados Estados miembros. En consecuencia, ver aquellos movimientos impulsivos hacia áreas más alejadas del centro de Europa puede llevar a ciertas decisiones en estos países que seguramente serían contrarias a los intereses europeos y más favorables a otros actores globales.

Este sentimiento de frustración se puede extender también a otras áreas geográficas mucho más lejanas y que han mantenido lazos profundos y de larga data con la UE, como Sudamérica, con la que comparte los mismos valores democráticos, históricos y culturales, pero cuya relación no termina de consolidarse definitivamente con la firma de acuerdos que consoliden una asociación estratégica mutuamente beneficiosa en un escenario internacional cada vez más inestable y complejo. Esto sucede, de nuevo, por la primacía de los intereses económicos de algunos Estados miembros de la UE, pero

puede provocar que los países más importantes del área o, incluso el conjunto de la región, terminen priorizando las relaciones con otras potencias extrarregionales interesadas en una penetración económica y comercial, pero a las que le son indiferentes el régimen político o los valores democráticos si pueden obtener beneficios económicos, ganar influencia política o ambas a la vez.

Y el último riesgo está relacionado con cuestiones de calado: ¿de verdad, Ucrania está preparada para entrar en la UE? En este caso, ¿de qué Ucrania hablamos, la actual o la que quede después de los acuerdos de paz con Rusia? ¿los ciudadanos ucranianos decidirán en que parte querrán vivir? y ¿la UE está preparada para que entre Ucrania? Se trata de preguntas trascendentales que tienen respuestas complejas y las decisiones que se adopten determinarán el futuro político de Europa. Ya no está en juego la autonomía y la independencia estratégica, que nunca ha tenido, sino pura y simplemente el futuro de la UE.

“De este modo, se crea una situación peligrosa en términos de seguridad debido a la existencia del artículo 42.7 del TUE, que establece un régimen de seguridad colectiva en el seno de la UE y sus consecuencias en caso de agresión.”

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Sánchez, M. A. Kosovo: ¿una (nueva) piedra en el zapato de la política exterior de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Comunitario* 31, 2008, pp. 773-804.

BLANC Altemir, A. *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

DACOBÁ Cerviño, F. Guerra de Ucrania, un puñetazo sobre el tablero internacional. *Análisis del IEEE* 26/2022, en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA26_2022_FRANDAC_Ucrania.pdf

DE CASTRO, A. La hegemonía liberal ad intra en la Unión Europea: de la homogeneización al desgranamiento. *Actas XIII Jornadas de Estudios de Seguridad. Las estrategias de seguridad europea y española: una visión crítica*. Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2021, 6-19, en: <https://iugm.es/wp-content/uploads/2021/07/Actas-XIII-Jornadas-de-Estudios-de-seguridad.pdf>

FERNÁNDEZ Sola, N. ¿Una OTAN más amplia es más segura? *Diario del Derecho*, 17 de mayo de 2022, en: https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1222484

MARTÍN Y PÉREZ de Nanclares, J. La Unión Europea como comunidad de valores: a vuelta con la crisis de la democracia y el Estado de Derecho. *Teoría y Realidad Constitucional* 43, 2019, pp. 121-159.

MOLINA García, S. *Una llave para Europa: el debate agrario franco-español y la adhesión de España a la CEE 1975-1982*. Madrid, Ministerio de Agricultura, 2020, en: <https://iugm.es/wp-content/uploads/2021/07/Actas-XIII-Jornadas-de-Estudios-de-seguridad.pdf>

PARDO de Santayana, J. De Ucrania a Taiwán: aprender a vivir en un mundo peor. *Documento de Análisis del IEEE* 28/2022, en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA28_2022_JOSPAR_Ucrania.pdf

PÉREZ Gil, L. Turquía y las relaciones con el Bloque occidental. *Columna de Opinión ANEPE*, 17 de noviembre de 2017, en: <https://www.anepe.cl/turquia-y-las-relaciones-con-el-bloque-occidental/>

PÉREZ Gil, L. La Unión Política Europea y las grandes potencias en un sistema internacional complejo e inestable. *Documento de Opinión del IEEE* 80/2021, en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO80_2021_LUISPER_Union.pdf

PÉREZ Gil, L. «Los augures de la guerra nuclear». *Blog Derecho y Política Internacional*, marzo de 2022, en: <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2022/03/los-augures-de-la-guerra-nuclear.html>

PÉREZ Gil, L. La solicitud de adhesión de Moldavia a la Unión Europea. *Documento de Opinión del IEEE* 37, 2022, en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO37_2022_LUIPER_Moldavia.pdf

RODRÍGUEZ Prieto, V. *La actuación normativa de la Unión Europea en la Asociación Oriental. Los casos de Georgia y Moldavia (2009-2018)*. Madrid, AEPDIRI/Marcial Pons, 2018.

SÁNCHEZ Herráez, P. *Kosovo: ¿un serio escollo para una Europa unida? Panorama geopolítico de los conflictos 2018*. Madrid, Ministerio de Defensa, 2018, pp. 17-40, en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/727088.pdf>

URIARTE Sánchez, C. *La política de ampliación de la UE: La nueva estrategia para los Balcanes Occidentales. Europa como tarea: a los sesenta años de los Tratados de Roma y a los setenta del Congreso de Europa de La Haya (Nasarre, Aldecoa y Benedicto coord.)*. Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 327-324.

WAAL, T. y TWICKEL, N. *Beyond frozen conflict. Scenarios for the separatist disputes of Eastern Europe*. Bruselas, CEPS, 2020, en: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/beyond-frozen-conflict/>

War crimes of the Armed Forces and the Security Forces of Ukraine: torture and inhumane treatment Second report. OSCE Supplementary Human Dimension Meeting, 15 de abril de 2016, en: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/7/233896.pdf>

WITKER, I. *Ucrania y neutralidad, en pos de una insatisfacción equilibrada*. *El Libero*, 28 de marzo de 2022, en: <https://ellibero.cl/opinion/ivan-witker-ucrania-y-neutralidad-en-pos-de-una-insatisfaccion-equilibrada/>

