



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Programa de estudios conjunto de Grado en
Derecho y Grado en Administración y
Dirección de Empresas

La futura ampliación de la Unión Europea en el contexto de la guerra de Ucrania

Presentado por:

Ramón Domínguez Fernández

Tutelado por:

Francisco Fonseca Morillo

Valladolid, 10 de julio de 2023

LA FUTURA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO DE LA GUERRA DE UCRANIA

Resumen: El trabajo hace un análisis sobre el cambio que la guerra de Ucrania ha supuesto para el proceso de adhesión a la Unión Europea. En primer lugar, se hace una aproximación al recorrido histórico y la situación actual de los candidatos de la UE. Posteriormente, se describe cómo se da el proceso de adhesión y qué requisitos deben cumplir los candidatos para poder convertirse en miembros. Continúa con una explicación de cómo se produjeron los hechos que desembocaron en la guerra de Ucrania, y cómo reaccionó la UE ante estos. El siguiente apartado estudia qué dificultades materiales tiene Ucrania en el proceso de adhesión. Y, por último, se analizan los desafíos estratégicos a los que se enfrenta Ucrania para poder acceder a la UE.

Palabras Clave: Adhesión a la Unión Europea, Unión Europea, Ucrania, Guerra de Ucrania, Acuerdo de Asociación, Ampliación de la Unión Europea

Abstract: This paper analyzes how the war in Ukraine has affected the overall process of accession to the European Union. In the first place, it aims to make an approach to the current situation of the EU candidates. Subsequently, it describes how the membership process takes place and what requirements must be met by the candidates in order to become members. The paper continues with an explanation of how the events that led to the war in Ukraine unfolded and how the EU responded. The next section studies what material difficulties Ukraine has in the accession process. And finally, the strategic challenges to accessing the EU that are faced by Ukraine.

Key words: Accession to the European Unión, European Unión, Ukraine, Ukrainian War, Association Agreement, EU Enlargement

ÍNDICE

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. LA DINÁMICA DEL PROCESO DE AMPLIACIÓN DE LA UE:**
 - 2.1 La ampliación de la Unión Europea
 - 2.2 Recorrido Histórico
 - 2.3 Situación actual de los candidatos
 - 2.3.1 La agenda antes de la invasión de Ucrania.
 - 2.3.2 Países fuera de la agenda
 - 2.3.3 La agenda oficial
- 3. EL PROCEDIMIENTO DE ADHESIÓN: ARTÍCULO 49 Y CRITERIOS DE COPENHAGUE. LOS LÍMITES A LA AMPLIACIÓN.**
 - 3.1 La ampliación antes del TUE y los límites a la ampliación
 - 3.2 El procedimiento de adhesión en detalle
 - 3.3 El artículo 49
 - 3.4 Criterios de Copenhague
- 4. LA GUERRA EN UCRANIA Y EL CAMBIO EN LA AGENDA**
 - 4.1 El Acuerdo de Asociación, el Euromaidán y la Guerra en el Donbás
 - 4.2 Contexto de la guerra de Ucrania y consecuencias en la Unión
 - 4.3 El cambio en la Agenda de adhesión
- 5. NEGOCIACIÓN Y DISCUSIÓN DE LA ADHESIÓN**
 - 5.1 La adhesión. La hoja de ruta hacia la apertura de negociaciones con Ucrania
 - 5.2 La dificultad de la adhesión
 - 5.3 Situación de Moldavia
- 6. DESAFÍOS ESTRATÉGICOS DE LA ADHESIÓN UCRANIANA**
 - 6.1 La frontera exterior de la UE
 - 6.2 El peso de Ucrania en la UE
 - 6.3 La corrupción y las reformas
 - 6.4 La seguridad nuclear
- 7. CONCLUSIONES**

1. INTRODUCCIÓN

La guerra en Ucrania ha supuesto un antes y un después con respecto a la agenda oficial que la Unión Europea tiene actualmente.

La última adhesión a la Unión Europea se produjo en 2013, y desde entonces se han dado escasos avances en el proceso de integración de ninguno de los países candidatos a adherirse a la Unión. Esto puso en peligro las aspiraciones de los estados de la región de los Balcanes Occidentales que ya habían comenzado el proceso de adhesión, y de todos aquellos países con aspiraciones de convertirse en miembros que sin embargo aún no habían solicitado la adhesión a la UE.

Uno de estos países era Ucrania, que se estaba preparando para dar el paso en un futuro tras los hechos ocurridos en la revolución del Euromaidán. Incluso con el obstáculo que suponía la guerra en el Donbás que comenzó en 2014, el país no perdió la pretensión de adherirse a la Unión en algún momento, por ello firmó sendos acuerdos con la UE, y comenzó a reformar su legislación y sus instituciones.

El gobierno ucraniano, al comienzo de la invasión rusa el 24 de febrero de 2022, solicitó la incorporación inmediata a la Unión Europea, un hecho sin precedentes en la historia de la Unión. Días después de esto, lo solicitaron también Georgia y Moldavia. La UE reconoció a Moldavia y a Ucrania con el estatuto de candidato para la adhesión en menos de 4 meses, indicando la cohesión y la solidaridad con Ucrania que existía entre los estados miembros por la agresión rusa.

En el trabajo se va a analizar cómo se realiza actualmente el proceso de adhesión a la Unión, cómo se encuentra cada uno de los países miembros y se centra en las perspectivas de Ucrania para poder entrar en la Unión. Además, se señalará cómo se está produciendo el proceso de adhesión de Ucrania en la actualidad, qué condiciones y reformas se han cumplido, y qué reformas están pendientes aún de realizarse. Por último, se establecerán 4 dificultades estratégicas de la candidatura de Ucrania que deberán de tenerse en cuenta antes de la adhesión.

Al ser un tema de actualidad, está sometido a muchos cambios en función de las decisiones de la UE, de cómo se realice el proceso de negociación y también del resultado de la guerra. Y es por esto, que muchas partes del trabajo podrían cambiar en un futuro en función de cómo evolucionen las condiciones antes mencionadas.

Ha sido difícil encontrar mucha información sobre algunos asuntos que se estaban dando según se estaba realizando el trabajo. Aunque en lo referente a antecedentes

históricos de otros procesos de adhesión, y la regulación del proceso de adhesión en sí, podemos encontrar una amplia bibliografía anterior. Fue necesario consultar en gran medida la documentación y legislación proveniente de las instituciones europeas, debido a que son las fuentes más actualizadas sobre esta materia.

2. LA DINÁMICA DEL PROCESO DE AMPLIACIÓN DE LA UE:

2.1 La ampliación de la Unión Europea

El concepto de ampliación de la Unión Europea es un proceso de adhesión de nuevos países a la Unión cuando estos cumplen una serie de condiciones políticas y económicas¹ Es un proceso de larga duración, que comienza con la solicitud de un país para formar parte de la Unión, continuará con la negociación de la adhesión y concluye con un tratado de adhesión del país. Para que esto ocurra, se requiere un gran consenso político tanto en el propio país, como en los países miembros de la Unión Europea; además de instituciones de la Unión como la Comisión Europea, y el Parlamento Europeo. En este punto está la mayor dificultad y la razón del porqué es un proceso tan dilatado en el tiempo. En los puntos posteriores desarrollaremos este proceso con más detenimiento.

El objeto de la ampliación es la unión de los países europeos en un proyecto político común entre todos ellos. Este proceso estará guiado por los valores fundamentales de la Unión, y la entrada lleva aparejada un proceso y negociación muy estrictos, con el fin de adherirse con la mayor cohesión a estos valores.

La UE es una entidad supranacional formada por 27 miembros actualmente después de la salida del Reino Unido en el año 2020 (tras el referéndum del *BREXIT* de 2016). Se han producido hasta la actualidad 7 ampliaciones de la Unión Europea desde su fundación como la Comunidad Económica Europea en el año 1958. Pasando por la primera en 1973 con la adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, hasta la más reciente en 2013, donde se produjo la adhesión de Croacia. Sin embargo, desde ese año no se han producido nuevas ampliaciones.

Antes de la guerra de Ucrania que comenzó en febrero de 2022, la visión estratégica de la UE en cuanto a las ampliaciones estaba más centrada en la zona occidental de la península Balcánica, contando con la experiencia de Croacia. Desde entonces, se produjeron diferentes cambios en las negociaciones para la adhesión de nuevos países a la

¹Página web del Consejo Europeo y el Consejo de la UE. Política de ampliación de la UE. Consultado el 19 de abril de 2023. www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/

UE. Aquí podemos destacar el impacto que tuvo para las adhesiones la presentación por la Comisión de la “*Estrategia de ampliación de 2011-2012*”², que cambió el marco de las ampliaciones futuras.

Es necesario decir que, aunque desde 2013 no ha habido ninguna incorporación, eso no significa que el proceso de ampliación de la Unión Europea está aparcado. Es más, se puede afirmar que este proceso es una de las principales bazas políticas con las que cuenta la Unión en sus relaciones exteriores con los países europeos que le son vecinos.

Hasta el 2022, parecía haber cierta estabilidad en el número de candidatos oficiales a acceder a la Unión Europea; (Albania, Montenegro, Macedonia del norte y Serbia), estando Turquía con negociaciones congeladas desde 2015 por el Parlamento europeo. Debemos también mencionar que Islandia congeló su candidatura tras la elección del nuevo gobierno en 2015.

Otros países europeos, parecía que se acercaban lentamente hacia el bloque de la Unión. Bosnia y Herzegovina firmó un acuerdo de Estabilización y Asociación en 2016. Georgia llevaba desde 2004 con gobiernos que buscaban activamente lanzar su candidatura en un futuro para la Unión Europea. Moldavia buscaba unirse en un futuro, pero posponía el proceso debido a sus problemas internos territoriales. Con Kosovo el problema siempre ha sido más complicado, debido a que siguen existiendo cinco estados miembros que no reconocen su soberanía, y deberá haber unanimidad en el Consejo Europeo antes de su entrada. Aun así, el gobierno kosovar solicitó la adhesión a la Unión Europea el 15 de diciembre de 2022.

Sin embargo, el caso más significativo en los últimos años en cuanto al acercamiento progresivo a la Unión Europea en términos de importancia (en cuanto a población, PIB y contexto geopolítico), es el caso de Ucrania.

2.2 Recorrido histórico:

La Unión Europea ha tenido múltiples ampliaciones, podemos hablar en total de hasta siete procesos de ampliación.³ El proceso comienza tras la Segunda Guerra Mundial; momento en que se daban grandes debates de cómo evitar la repetición de una gran guerra

² DE MUNTER, ANDRÉ (2023, abril). *La ampliación de la Unión | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo*. Consultado el 20 de abril de 2023. En <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/167/la-ampliacion-de-la-union#>

³ URLARTE SÁNCHEZ, CARLOS. *La Unión Europea y sus ampliaciones: Desde su nacimiento a los 27 Estados actuales | Open Europe*. Consultado el 21 de abril de 2023. En <https://www.openeurope.eu/es/la-union-europea-y-sus-ampliaciones-desde-su-nacimiento-a-los-27-estados-actuales/>

como la ocurrida. Hasta seis países del oeste de Europa (Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos), decidieron ponerse de acuerdo en los años 50 para formar instituciones que buscarán la negociación entre estados, en vez de recurrir al conflicto armado.

Estos seis países decidieron fundar la primera institución supranacional europea conocida como la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) en el año 1951, la cual trataba de crear un mercado común para el carbón y el acero de esos países. Debido al éxito inicial de esta institución, se comenzaron a buscar nuevos organismos supranacionales europeos. De esta manera, la CECA comienza con 6 estados miembros, pero debido al éxito económico y político que supuso la entidad supranacional en la Europa de la posguerra, pronto empiezan a aparecer países interesados en adherirse a estos proyectos supranacionales (llegando a adherirse 22 países a los 6 fundadores; aunque hoy hay un total 27 miembros en la Unión Europea). Se puede decir que este tratado es el precedente que da inicio al proceso de integración europea.

En 1957, mediante el Tratado de Roma, estos seis países que formaban parte de la CECA, se convierten también en fundadores de dos nuevos organismos, la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), dos organismos que integran aún más a estos países miembros.

La primera ampliación ocurre en el año 1973; donde tras la solicitud de adhesión de Reino Unido, Irlanda, Noruega y Dinamarca, hay dos dictámenes de la Comisión Europea y del Consejo de las Comunidades Europeas favorables al proceso de adhesión. Esta primera ampliación fue tan tardía debido a que ya hubo una solicitud anterior de estos cuatro países la cual fue vetada por el presidente francés Charles de Gaulle en 1963. Este veto no se superó hasta el cambio de gobierno en Francia de 1969 con la llegada del presidente Georges Pompidou. Es necesario añadir que se realizaron 4 referéndums de estos países para la entrada en la CEE, y únicamente Noruega fue el único estado donde no triunfó la opción de la adhesión. El 1 de enero de 1973, la Comunidad Europea llega a tener 9 miembros, y se da la publicación del tratado de adhesión *“donde se estipulan todos los deberes y obligaciones que contraen de manera efectiva los países que se incorporan a la Comunidad Europea”*⁴. No deja de ser significativo este primer hito que supone la ampliación de la CEE. Ya que, debido al éxito de esta primera ampliación en términos políticos y

⁴ URLARTE SÁNCHEZ, CARLOS. *La Unión Europea y sus ampliaciones: Desde su nacimiento a los 27 Estados actuales | Open Europe*. Consultado el 21 de abril de 2023. En <https://www.openeurope.es/la-union-europea-y-sus-ampliaciones-desde-su-nacimiento-a-los-27-estados-actuales/>

económicos, dio lugar a que todavía más países se interesaran en incorporarse a la comunidad.

La segunda ampliación sería la de Grecia en el año 1981. El país acababa de terminar con una dictadura militar en el año 1974 y buscaba entrar en la CEE para reforzar su democracia. Esta ya había sido un estado asociado con la comunidad desde 1959, a través del artículo 238 del Tratado de Roma⁵, que permitía un estatus de asociación previa a la entrada en la comunidad.

La siguiente ampliación fue la de España y Portugal en el año 1986. Caso muy similar al anterior, ya que en 1975 y 1974 respectivamente se habían producido cambios en los regímenes militares que controlaban hasta entonces el país, y con ello se había dado entrada a la democracia. Los nuevos gobiernos democráticos, solicitaron su adhesión en 1979 y 1977 respectivamente, pero resultó bastante dificultoso debido a grandes reservas sobre el impacto de sus economías en el comercio comunitario (sobre todo de Francia e Italia en el ámbito agrícola⁶).

La cuarta ampliación fue la de Finlandia, Austria y Suecia en 1995 (Noruega volvió a rechazar la entrada en un referéndum en 1994), tras las negociaciones que habían comenzado en 1992. Esto se produce en un contexto económico y político completamente diferente; ya que se había producido la caída del muro de Berlín y la Comunidad Económico-europea se había transformado en la Unión Europea en el tratado de Maastricht (1992).

La quinta ampliación se produce en el año 2004, y supone la mayor ampliación de la Unión hasta la fecha; pasando de 15 miembros a 24, con la incorporación de Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Supone la entrada de los primeros países de Europa central y oriental, los cuales en su inmensa mayoría dejaron de tener un estado comunista a principio de la década anterior y pasaron a establecerse como democracias, acercándose a la Unión Europea. Se puede destacar que el

⁵ CVCE Website. (2009) *Second enlargement: Greece - Historical events in the European integration process (1945–2009)* - CVCE Website. Consultado el 22 de mayo de 2023. <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/4a6854b3-62e2-4e41-ab a6-9acf2cf5a859>

⁶ CVCE Website. (2009) *The reservations of France and other Member States - Historical events in the European integration process (1945–2009)* - CVCE Website. Consultado el 22 de mayo de 2023. <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/8a840582-c9ee-4ee1-ac8 8-771369d6c521>

principio de diferenciación estuvo presente en las negociaciones, ya que los avances y progresos de cada una de las naciones fue distinta.⁷

En relación con esta ampliación, aunque Rumanía y Bulgaria solicitaron la entrada en el año 2000, no fue sino hasta 2007 cuando se incorporaron, y se produjo la sexta ampliación. Esto fue debido a que ambos estados se encontraban más retrasados en la negociación a la adhesión en ámbitos como la lucha contra las organizaciones criminales o la corrupción.⁸

La séptima y última ampliación hasta la fecha, ocurre en el año 2013, con la incorporación de Croacia. Siendo este país el último en incorporarse a la Unión, llegando a constar de 28 miembros ese año. Aunque posteriormente se produjo la salida del Reino Unido en 2020, momento en el que volvieron a ser 27 estados miembros.

2.3 Situación actual de los candidatos

2.3.1 La agenda antes de la invasión de Ucrania.

La agenda de ampliación de la UE ha cambiado recientemente a partir de los hechos encadenados por la invasión rusa de Ucrania. Como resultado de esta invasión, muchos países que no formaban parte de la UE decidieron solicitar la entrada a la UE. La guerra ha modificado la agenda oficial de ampliación de la Unión Europea, también ha obligado a las instituciones de la Unión Europea a adaptarse a las circunstancias cambiantes actuales, y, además, las instituciones se han puesto manos a la obra para marcar el camino y ayudar a la adhesión de estos países.

Podemos hacer mención a que también los países miembros han entendido las nuevas adhesiones como una oportunidad histórica para acrecentar el peso geopolítico mundial de la Unión. Estos países han acercado posturas, y han buscado nuevas soluciones para poder integrar a estos países de una manera rápida pero que garantice un cumplimiento del acervo.

Antes de febrero de 2022, había poco avance significativo de más miembros para entrar en la Unión. Desde la entrada de Croacia en 2013 no se producían nuevas incorporaciones. Podemos señalar diferentes razones para este hecho, como pueden ser el

⁷ URLARTE SÁNCHEZ, CARLOS. *La Unión Europea y sus ampliaciones: Desde su nacimiento a los 27 Estados actuales | Open Europe*. Consultado el 21 de abril de 2023. En <https://www.openeurope.eu/es/la-union-europea-y-sus-ampliaciones-desde-su-nacimiento-a-los-27-estados-actuales/>

⁸ URLARTE SÁNCHEZ, CARLOS. *La Unión Europea y sus ampliaciones: Desde su nacimiento a los 27 Estados actuales | Open Europe*. Consultado el 21 de abril de 2023. En <https://www.openeurope.eu/es/la-union-europea-y-sus-ampliaciones-desde-su-nacimiento-a-los-27-estados-actuales/>

BREXIT o el aumento del euroescepticismo, además de las habituales reticencias a la ampliación que han sido siempre habituales (como la tensión entre los “*ampliacionistas*” y los “*profundizacionistas*” que se explican después). Existía poco consenso político en el corto plazo para admitir a nuevos miembros, y se daban pocos avances en los países que parecían que estaban más cerca de conseguir la membresía.

Hasta ese momento, Albania, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Turquía eran los únicos 5 países que tenían el estatuto de candidatos a la adhesión a la Unión Europea, el cual consiguieron en 2014, 2005, 2010, 2012 y 1999 respectivamente.

Por otro lado, había 2 países que se consideraban candidatos potenciales antes de 2022: Bosnia-Herzegovina y Kosovo. Bosnia y Herzegovina presentó una solicitud formal a la adhesión en febrero de 2016, aunque no se le dio el estatuto de candidato potencial. Kosovo se consideraba un candidato potencial, ya que firmó un acuerdo de Estabilización y Asociación con la Unión en el año 2016, que se considera un paso en el acercamiento a la Unión Europea. Aunque este país cuenta con grandes dificultades en cuanto a su estatus como país independiente, ya que hasta 5 países miembros no lo reconocen (España, Grecia, Chipre, Eslovaquia y Rumanía) y lo siguen reconociendo como una provincia de Serbia.

Podemos hacer una precisión aquí sobre las relaciones exteriores de la UE; La Unión tiene una estrategia de relaciones exteriores para los países cercanos, esta se denomina Política Europea de Vecindad o PEV (ENP en inglés), esta se lleva a cabo desde 2004. No se trata de una preparación al proceso de adhesión, sino que supone una política exterior distinta y complementaria, que aparece contemplada en el art 8 del TUE. Se trata de una serie de acuerdos específicos con los países vecinos con fronteras terrestres o marítimas, para profundizar las relaciones y cooperar con estos países en distintas áreas en base a los valores comunes (democracia, DDHH, economía de mercado, desarrollo sostenible)⁹ de la Unión y sus vecinos. Los países que aquí se encuentran son *Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Moldavia, Siria, Palestina, Túnez y Ucrania*¹⁰.

Esta política europea de vecindad puede englobar otras dos políticas de la UE:

⁹ CARMONA, FLORIAN. TRAPOUZANLIS, CHRISTOS. JONGBERG, KRISTEN. (2023, abril). *La política europea de vecindad | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo. Consultado el 21 de abril de 2023. En <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/170/la-politica-europea-de-vecindad>*

¹⁰ CARMONA, FLORIAN. TRAPOUZANLIS, CHRISTOS. JONGBERG, KRISTEN. (2023, abril). *La política europea de vecindad | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo. Consultado el 21 de abril de 2023. En <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/170/la-politica-europea-de-vecindad>*

- La Unión por el Mediterráneo: Es una institución que nace en 2008, con sede en Barcelona y que agrupa a los países ribereños del mediterráneo tanto dentro como fuera de la UE. Este órgano permite un diálogo entre los países ribereños del mediterráneo con la Unión Europea, con el objetivo de favorecer una cooperación entre estos con el fin de favorecer *“la prosperidad económica, la estabilidad y la seguridad”*¹¹. Pertenecen a la organización todos los países del mediterráneo y todos los países de la UE, Siria está suspendida desde 2011, y Libia sólo tiene el estatus de observador.
- La Asociación Oriental de la UE: Se trata de una dimensión de esa misma política europea de vecindad especializada en los países vecinos de Europa oriental que fue establecida en el año 2009. Y se divide a su vez entre países del continente europeo como Ucrania, Bielorrusia y Moldavia. Y por otro lado el Cáucaso meridional con Armenia, Azerbaiyán y Georgia. Esta asociación tiene el objetivo de acercar y profundizar las relaciones de la Unión Europea en diferentes ámbitos como el desarrollo económico o la cooperación política con los países de Europa oriental y los países del Cáucaso.¹²

Aclarado este aspecto, no todos los países vecinos quieren pertenecer en un futuro a la Unión Europea. En este trabajo nos vamos a centrar en los que sí buscan la adhesión.

Con respecto a Ucrania, Moldavia, Georgia, (conocido como el trío de asociación) antes de la invasión existía cierto consenso político dentro de esos países para formar parte de la Unión Europea algún día, sin embargo, no se veía un proceso claro para la incorporación, y los tres países no tenía en su agenda oficial la solicitud de adhesión en el corto-medio plazo. Eso sí, los tres países firmaron acuerdos de asociación con la UE en junio de 2014. Y en 2021, antes de la invasión, los tres países se reunieron con el objetivo de acercarse a las instituciones, entendiéndose que sería dificultoso unirse en el corto plazo.¹³

- Ucrania era el país que más cerca estaba de la solicitud de la adhesión a la Unión Europea, contaba con un ambiente político favorable a la solicitud de la adhesión

¹¹ European Commission Website. *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Southern Neighbourhood.* Consultado el 20 de abril de 2023. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/southern-neighbourhood_en

¹² European Commission Website. *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Eastern Partnership.* Consultado el 20 de abril de 2023. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/eastern-partnership_en

¹³ HERSZENHORN, D. M. (2021, noviembre 30). *Ukraine, Georgia, Moldova want to be EU's friends with benefits.* POLITICO. Consultado el 22 de abril de 2023. En <https://www.politico.eu/article/ukraine-georgia-moldova-european-union-membership-friends-with-benefit/>

(aunque Zelenski entendía que esta ocurriría más adelante)¹⁴. La opinión pública claramente posicionada a favor de incorporarse a la Unión Europea desde el Euromaidán; estando el apoyo antes de la guerra en un 67,1% según una encuesta del Instituto Internacional de Sociología de Kiev (KIIS)¹⁵. Además, como ya hemos comentado anteriormente, tenían un acuerdo de asociación (AA) con la Unión Europea desde 2014, que le permitía comerciar con más facilidad con el bloque. Se estaban produciendo grandes avances para acercarse a la Unión Europea, como la oficina nacional contra la corrupción que se creó en 2019. Sin embargo, parecía aún lejana la fecha de la solicitud de adhesión debido a la reticencia de ciertos países; un caso a destacar es el de los Países Bajos, cuya población rechazó por un 61% en un referéndum el acuerdo de asociación entre la UE y Ucrania¹⁶. Este acabó entrando en vigor, a pesar del rechazo del referéndum debido a que este era de naturaleza consultiva; la baja participación en el referéndum; que el acuerdo proporcionaba grandes beneficios económicos y políticos; y al hecho de que el gobierno neerlandés tenía la última palabra sobre esta cuestión. Otra cuestión que parecía que iba a alargar el proceso de acercamiento a la Unión Europea era la ocupación de Crimea, y la guerra del Donbás, debido a que es muy probable que la Unión viera desfavorablemente la entrada de un nuevo estado miembro que tuviera un conflicto armado en activo en su territorio. Todas estas cuestiones pasan a un segundo plano en el momento de la invasión de Ucrania en febrero de 2022.

- Georgia tuvo un proceso similar al de Ucrania; ambas sufrieron una agresión rusa y consideran ocupado parte de su territorio, aunque en el caso de Georgia fue en el año 2008 durante el mandato de Mikheil Saakashvili, cuando el ejército ruso intervino en las regiones de Osetia del Sur y en la región de Abjasia, y cuyas tropas siguen estando presentes en los dos territorios separatistas. Esto acercó mucho más el gobierno y la población georgianos a las instituciones europeas. Por otro lado,

¹⁴VOLODYMYR, Zelenskyy: (2020).Ukraine wants a step-by-step plan towards future EU membership. Atlantic Council. Consultado el 23 de abril de 2023. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/zelenskyy-ukraine-wants-a-step-by-step-plan-towards-future-eu-membership/>

¹⁵ LAPATINA, A. (2022). Survey: Majority of Ukrainians support joining EU, NATO. Kyiv Independent. Consultado el 23 de abril de 2023. <https://kyivindependent.com/survey-majority-of-ukrainians-support-joining-eu-nato/>

¹⁶European Liberties Platform. (2016, 12 abril). Países Bajos vota en contra del Acuerdo UE-Ucrania. Liberties.eu. Consultado el 23 de abril de 2023. <https://www.liberties.eu/es/stories/paises-bajos-vota-en-contra-del-acuerdo-ue-ucrania-sn-11044/29748>

Georgia firmó diversos acuerdos con la UE, incluyendo el acuerdo de asociación (AA) en 2014, lo que incrementó notablemente las exportaciones. Sin embargo, aunque contaba con un gobierno a favor de la integración con la Unión Europea, en 2021 la presidenta de Georgia Salome Zourabichvili no preparaba la solicitud de adhesión hasta 2024¹⁷.

- El caso de Moldavia guarda también grandes paralelismos con los otros dos miembros del trío de asociación, ya que sigue teniendo grandes problemas políticos y territoriales, como es el caso de Transnistria (región separatista donde se encuentran estacionadas tropas rusas) y grandes partes de la población no están a favor de la integración en la Unión. Sin embargo, en 2020 se produjo la elección de la presidenta Maia Sandu, que tenía posiciones más cercanas a las instituciones europeas¹⁸. Este hecho tendría relevancia cuando se produjo la invasión de Ucrania, como explicaremos a continuación.

2.3.2 Países fuera de la agenda

Hasta febrero de 2022 la agenda oficial en cuanto a la ampliación de la Unión Europea incluía sólo a los 5 países candidatos y el candidato potencial Bosnia-Herzegovina. Sin embargo, es necesario mencionar a una serie de países muy cercanos a la Unión, que sin embargo no forman parte de la Agenda Oficial, ni con anterioridad a febrero de 2022, ni tras los eventos de la invasión rusa.

Este es el caso de ciertos países europeos limítrofes o países política y culturalmente cercanos a la Unión Europea como es el caso de Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Islandia, Noruega, Reino Unido, Rusia, Suiza y los 5 microestados (Andorra, Liechtenstein, Mónaco, San Marino y La Ciudad del Vaticano).

- Azerbaiyán y Armenia

Parece improbable que estos dos estados quieran solicitar la adhesión a la UE en el corto plazo. Esto se debe a varias razones. La más relevante parece ser que continúa el conflicto por Nagorno Karabaj entre los dos países. Ambos países siguen teniendo escaramuzas e incidentes militares debido a esta región. Esta zona se reconoce

¹⁷ GOTEV, G., & VAN HECKE, T. L. a. S. (2021). *Georgia is ready to apply for membership by 2024 - Is the EU ready too?* *www.euractiv.com*. Consultado el 23 de abril de 2023. <https://www.euractiv.com/section/eastern-europe/opinion/georgia-is-ready-to-apply-for-membership-by-2024-is-the-eu-ready-too-2/>

¹⁸ HERSZENHORN, D. M. (2021, noviembre 30). *Ukraine, Georgia, Moldova want to be EU's friends with benefits.* *POLITICO*. Consultado el 22 de abril de 2023. En <https://www.politico.eu/article/ukraine-georgia-moldova-european-union-membership-friends-with-benefit/>

internacionalmente como territorio de Azerbaiyán, pero es controlada por fuerzas militares armenias. Tan recientemente como 2020, se produjo una segunda guerra sobre el territorio.

Por otro lado, podemos hablar de las alianzas políticas y militares que tienen tanto Azerbaiyán como Armenia con Turquía y Rusia respectivamente.¹⁹ Esto complica en gran medida un acercamiento a la UE, ya que el socio prioritario políticamente de ambos no es la Unión, sino que se trata de países que distan de los valores comunes de la UE de respeto a los derechos humanos y la democracia.

Aunque la Unión debido a la invasión, ha incrementado el comercio energético con Azerbaiyán, no parece que las relaciones políticas entre el país y las instituciones hayan mejorado. Los informes anuales de la Unión sobre derechos humanos y democracia (el más reciente en 2022)²⁰, no dejan lugar a dudas de las grandes deficiencias en materia de democracia y DDHH.

Para el caso de Armenia, la situación es ligeramente diferente, ya que sí se han producido reformas con respecto a la persecución de la corrupción, y el estado de derecho desde las elecciones de 2018. Este cambio electoral (que continuó en las elecciones anticipadas de 2021) se produjo en un contexto de grandes protestas, en la llamada “Revolución de Terciopelo”.

- Rusia y Bielorrusia

En el caso de estos dos países no hay intención alguna de acceder a la Unión Europea en el corto-medio plazo; Podemos destacar que solo Bielorrusia estaba en la Política Europea de Vecindad, mientras que Rusia tenía una asociación estratégica con la UE que es específica para ese país, mucho más limitada en su alcance para relacionarse con la UE que el de la política de vecindad. En cuanto a las relaciones actuales con la Unión Europea de ambos países, se puede afirmar que son malas y muy limitadas.

Bielorrusia, aunque tuvo cierto acercamiento al bloque entre 2014 y 2020; es en este último año cuando celebra elecciones que fueron tachadas como fraudulentas por el Parlamento Europeo. Esas elecciones supusieron un antes y después de las relaciones entre el gobierno de Minsk y la UE, ya que se dio una represión sin precedentes contra los

¹⁹ VIVES BARCELONA, J. (2020, octubre 15). *El papel de Turquía y Rusia en el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán*. *La Vanguardia*. Consultado el 24 de abril de 2023. <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20201015/484078238347/papel-turquia-rusia-conflicto-armenia-azerbaiyan.html>

²⁰ CARMONA, Florian/ JIRÁČEK, Michal (2023, abril). *Tres vecinos de la Asociación Oriental en el Cáucaso Meridional | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo*. Consultado el 25 de abril de 2023. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/172/tres-vecinos-de-la-asociacion-oriental-en-el-caucaso-meridional>

manifestantes de esas elecciones y los periodistas. La Unión impuso hasta cuatro paquetes de sanciones contra el gobierno y las entidades responsables de la represión, e incluso no se consideró a como presidente legítimo a Alexander Lukashenko²¹. Esto redujo en gran medida la cooperación entre la UE y el país, alejando a este país incluso más de la posibilidad de acceder en un futuro a la UE. Podemos añadir que parece claro que el país no tiene aspiraciones europeas y que busca una mayor integración con Rusia mediante la conocida como “Estado de la Unión”. Bielorrusia suspendió la participación en la Asociación Oriental en junio de 2021. Recientemente, al inicio de la invasión, se demostró que el gobierno ruso atacó a Ucrania desde Bielorrusia con el beneplácito del gobierno.

En el caso de Rusia, aunque hubo en el pasado propuestas sobre el futuro de Rusia en la Unión Europea; sería acertado afirmar que la política de este país en la actualidad no sólo no busca acercarse a la Unión Europea, sino que directamente está en contra de la ampliación de la Unión hacia el este. Parece claro que los valores comunes de la Unión Europea que aparecen recogidos en los criterios de Copenhague no se dan en la actualidad en la federación rusa ni en su legislación ni en la política exterior de su gobierno. Existen grandes divergencias en materia económica, política y social entre la Unión y Rusia. La guerra de Ucrania no es más que una indicación de que no se dan las condiciones ni siquiera para hablar de una solicitud.

- Reino Unido

El Reino Unido fue miembro de la Unión Europea desde su incorporación en la primera ampliación, junto a Irlanda y Dinamarca. Sin embargo, tras el resultado de un referéndum en 2016 sobre la permanencia en la Unión en el que un 52% votó a favor de abandonarla, se comenzó un proceso de salida de la Unión Europea. Este no fue formalmente activado, hasta que la primera ministra Theresa May, el 29 de marzo de 2017 notificó al Consejo Europeo su intención de retirarse de la Unión Europea, según el procedimiento del artículo 50 del TUE, que activa la salida de un estado miembro.

El BREXIT exigía un doble acuerdo; Por una parte, era necesario un acuerdo de salida, también conocido como “*acuerdo de divorcio*”²²; Y, por otra parte, era necesario un acuerdo que estableciera una nueva relación entre la UE y el nuevo tercer estado que era Reino Unido. Las negociaciones entre la Comisión Europea y el gobierno británico fueron

²¹ CARMONA, Florian / CSASZI, Levente / CUEVAS HERMAN, Vanessa . (2023, abril). *Tres vecinos de la Asociación Oriental: Ucrania, Moldavia y Bielorrusia | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo.* Consultado el 1 de mayo de 2023. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/171/tres-vecinos-de-la-asociacion-oriental-ucrania-moldavia-y-bielorrusia>

²² FONSECA MORILLO, Francisco (2021) *¿Crisis?, WHAT CRISIS? Acerca del Brexit.* Gaceta Cultural del Ateneo de Valladolid pp 5

complejas y tensas. La “*task force*” de la Unión encargada para las negociaciones estuvo liderada de manera diligente por el negociador francés Michel Barnier. Pero se mostró una gran señal de unidad por parte de la Unión. Las negociaciones del acuerdo de retirada se centraron principalmente en garantizar los derechos de los ciudadanos de la Unión en Reino Unido, en definir la factura financiera derivadas de los compromisos del gobierno del Reino Unido en el marco de la Unión que quedaban pendientes tras la salida, y establecer un nuevo protocolo para Irlanda del Norte (además de establecerse más protocolos para otras cuestiones territoriales como Akrotiri y Dhekelia en Chipre o Gibraltar). La cuestión más problemática resultó ser sobre Irlanda del Norte, ya que el protocolo dejó al territorio dentro del mercado interior europeo, impidiendo así la libre circulación de mercancías entre el resto del Reino Unido y este territorio.

Después de la salida del Reino Unido el 31 de enero de 2020 de la Unión Europea, parece bastante difícil que el país vuelva a solicitar la adhesión en el corto plazo. Se estableció en el acuerdo de retirada un periodo transitorio hasta el 1 de enero de 2021 con el objetivo de crear un nuevo marco de relaciones entre las dos partes tras la salida del Reino Unido. Este corto periodo transitorio, obligó a negociar rápidamente a las dos partes, y se concluyó el nuevo Acuerdo de Comercio y Cooperación pocos días antes del final de la llegada del plazo.

No existe un consenso político de vuelta a la Unión Europea claro entre los Laboristas o los Tories, lo que deja indicar que no se producirá un retorno a la Unión en la próxima legislatura. Sólo los liberales demócratas²³ y los nacionalistas escoceses plantean abiertamente la celebración de un nuevo referéndum para volver a unirse a la Unión. Por otra parte, la opinión pública, sí que parece que estaría más abierta a la celebración de otro referéndum (dos tercios estarían a favor de la realización de otro, y un 54% afirma que el BREXIT fue una mala decisión.²⁴

- Islandia

Aplicó a la adhesión en julio de 2009, debido a la inminente crisis económica que afectaba al país. La Comisión Europea emitió un dictamen que era favorable a la adhesión en febrero 2010, se comprobó por el Consejo Europeo que Islandia cumplía los criterios de

²³ GUTTERIDGE, B. N. (2023b, mayo 7). *Lib Dems may demand Brexit referendum re-run as price of coalition.* *The Telegraph.* Consultado el 9 de mayo de 2023. <https://www.telegraph.co.uk/politics/2023/05/07/lib-dems-may-demand-brexit-referendum-labour-coalition/>

²⁴ DEVLIN, K. (2023, enero 1). *Brexit poll: Two-thirds of Britons now support future referendum on rejoining the EU.* *The Independent.* Consultado el 9 de mayo de 2023. <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-poll-referendum-rejoin-eu-b2250813.html>

Copenhague. Las negociaciones de adhesión comenzaron en junio de 2010, y se esperaba que el proceso de adhesión fuera bastante rápido, ya que se entendía que la legislación islandesa cumplía con la mayoría de los capítulos del acervo. Se llegaron incluso a abrir 27 y cerrar 11 de los capítulos. Sin embargo, tras las elecciones parlamentarias del año 2013, el nuevo gobierno islandés congeló las negociaciones de adhesión. Dos años después, el gobierno islandés retiró su candidatura a la Unión Europea²⁵. Es por esta razón, que se la puede excluir de la agenda oficial actual de la Unión.

- Noruega, Suiza y los microestados europeos.

En el caso de Noruega y Suiza, podemos destacar que en el pasado ambos países rechazaron en diferentes referéndums la entrada en la Unión Europea. Hoy en día, tanto las opiniones públicas como los partidos políticos principales de ambos países rechazan la entrada en la Unión.

En el caso de Noruega, hubo dos referéndums donde se rechazó la entrada en la UE, el más reciente, en 1994, por lo que no pudo incorporarse con Austria, Finlandia, Suecia, en la cuarta ampliación. En los referéndums, se destacaba la problemática de que la pertenencia a la UE, podría conllevar una pérdida de libertad económica y soberanía (algo bastante relevante en un país con un peso demográfico pequeño con grandes recursos económicos como el petróleo o la pesca), por lo que la mayoría de partidos políticos relevantes se posicionaron en contra de la entrada en la UE. Sin embargo, sí que se incorporó al Espacio Económico Europeo, que fue establecido en 1994 y que en la actualidad se compone de Noruega, Islandia y Liechtenstein y los países miembros de la UE. El objetivo de la EEE es conseguir incorporar al mercado interior de la Unión Europea a países que estén fuera de la misma²⁶. Por lo tanto, se trata de un acuerdo que permite a países terceros comerciar dentro del mercado interior, respetando siempre el mercado jurídico de este mercado. Esto permite a Noruega beneficiarse del mercado interior europeo para comerciar con otros países, pero sin pertenecer a la Unión.

Suiza por otro lado, presentó una solicitud de acceso en mayo de 1992, pero un referéndum a finales de ese mismo año rechazó la entrada en esta, en 2016 retiró la solicitud. En este caso, a los electores suizos les preocupaba perder no solo su soberanía y sistema de democracia directa, sino también su neutralidad histórica al pertenecer a la UE.

²⁵Página web del Consejo Europeo y el Consejo de la UE. Política de ampliación de la UE. Islandia. Consultado el 19 de abril de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/iceland/>

²⁶ ALVAREZ LÓPEZ, María / RAZAUSKAS, Algirdas (2023, abril) El Espacio Económico Europeo, Suiza y el Norte | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo. Consultado el 27 de abril de 2023. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/169/el-espacio-economico-europeo-suiza-y-el-norte>

Debido a este hecho, nunca llegó a convertirse en un estado candidato a la UE. Tampoco tuvo interés en formar parte de la EEE (no obstante, sí forma parte del European Free Trade Agreement o EFTA), ya que implicaba incorporar derecho de la Unión para poder comerciar dentro del mercado interior. Aun así, sí que se realizaron distintos acuerdos bilaterales entre la UE y el país para poder comerciar con cierta facilidad; hasta firmar en la actualidad más de 120 acuerdos bilaterales²⁷, un acuerdo de libre comercio en 1972 y acuerdos sectoriales; estos acuerdos se dan en reuniones asiduas entre la Comisión Europea y el Consejo Federal Suizo.

También existen una serie de estados europeos que, por sus dimensiones, no están en el panorama de adhesión. El más importante de ellos, Andorra, por su especial estatuto jurídico internacional, donde hay dos jefes del estado que van a ser el presidente de la República francesa Emmanuel Macron, y el obispo de Urgel. Andorra tiene varios acuerdos con la UE, y además de un acuerdo monetario que le permite usar el euro. Sobre los microestados europeos entre los cuales se incluyen Liechtenstein, Mónaco, San Marino y La ciudad del Vaticano, solo podemos destacar que su peso económico y político es muy reducido, y, por lo tanto, no son una prioridad para integrarse en la UE. Por una parte, Liechtenstein está dentro de la EEE, y por otra, Mónaco y San Marino que para sus relaciones exteriores dependen de Francia e Italia. Por último, La ciudad del Vaticano, depende de la subjetividad jurídica *sui generis* de la santa sede. Todos ellos, con diferentes acuerdos monetarios y de libre comercio con la Unión Europea.

La Comisión redactó en el año 2012 una comunicación sobre la posible integración dentro de estos países en la Unión²⁸, redactando diferentes escenarios sobre esta, y llegó a la conclusión de que la adhesión quedaba en el corto-medio plazo descartada debido a que no se había solicitado la entrada a la UE por estos países, y que la realización de acuerdos con estos países sería preferida a su integración en ese momento. Además, si tenemos en cuenta los criterios de Copenhague, es posible que algunos de los países debido a su tamaño y organización política especial pudieran incumplir el criterio político y el criterio económico, pero no hay duda de que sería muy difícil que cualquiera de ellos pudiera cumplir con el tercer criterio de Copenhague administrativo e institucional, en cuanto a que

²⁷ *ÁLVAREZ LÓPEZ, María / RAZAUSKAS, Algirdas (2023, abril) El Espacio Económico Europeo, Suiza y el Norte | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo. Consultado el 27 de abril de 2023. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/169/el-espacio-economico-europeo-suiza-y-el-norte>*

²⁸ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Relaciones de la UE con el Principado de Andorra, el Principado de Mónaco y la República de San Marino. Opciones para una mayor integración con la UE. COM/2012/0680 final.*

sería difícil que estos países pudieran cumplir con todas las obligaciones que conlleva ser miembro de la UE.

2.3.3 La agenda oficial

Tras el comienzo de la guerra en Ucrania el 24 de febrero de 2022, se produjo un cambio en la agenda oficial de ampliación de la Unión Europea. Hasta ese momento, como mencionamos previamente, Albania, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Turquía tenían el estatuto de candidatos a la adhesión. Por otro lado, estaban Bosnia-Herzegovina y Kosovo, que se consideraban candidatos potenciales.

La agenda actual está compuesta por 8 países con el estatuto de candidatos; Albania, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia, Turquía, Bosnia-Herzegovina, Ucrania y Moldavia. Sin embargo, aunque Georgia solicitó la adhesión, la Comisión Europea no le ha concedido el estatuto.

De tal manera que actualmente, si dividimos a los países que han solicitado la entrada a la UE por cómo de avanzado está el proceso de adhesión, podríamos dividirlo en 3 grupos:

1- Estados candidatos en fase de negociación:

Albania, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Turquía

2- Estados con estatuto formal de candidatos:

Bosnia-Herzegovina, Ucrania y Moldavia

3- Estados candidatos potenciales:

Georgia y Kosovo

Los candidatos también se pueden dividir según regiones:

- **Los Balcanes occidentales**

Es la región formada por Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Kosovo. La UE agrupa a estos países en esta región desde la cumbre de Salónica de 2003, donde se afirmó que el futuro de los países pertenecientes a los Balcanes Occidentales era la integración en la UE. En julio de 2020, debido al poco

dinamismo que había en el proceso de adhesión de los países balcánicos, se realizó una revisión del método de ampliación. Se han ido produciendo desde entonces diferentes cumbres, la más reciente fue el 6 de diciembre de 2022 en la que se reúnen por vez primera los dirigentes de la Unión y los de los Balcanes occidentales. Aquí se produce la *Declaración de Tirana* y se reafirma “*el compromiso de la Unión con la adhesión de los Balcanes Occidentales, y la aceleración del proceso*”²⁹ en las conclusiones del Consejo Europeo.

En cuanto a los últimos cambios en las perspectivas de adhesión de los Balcanes Occidentales tras el comienzo de la guerra de Ucrania, podemos afirmar que la guerra de Ucrania aceleró los planes de integración que tenía la Unión Europea. A continuación, haremos un repaso más detallado de la situación hoy en día de cada uno de los países que conforman los Balcanes occidentales:

- Albania: Solicitó en 2009 la adhesión. Un año después, la Comisión estableció su opinión con 12 prioridades necesarias para poder recibir el estatuto de candidato. En octubre de 2012, la Comisión recomendó a Albania para que recibiera el estatuto de candidato después de realizar cambios en el área de justicia y de la administración pública. En 2014, se le concede el estatuto de candidato a Albania, pero no es hasta marzo de 2020 que el Consejo Europeo decide abrir las negociaciones de acceso, y en julio de 2022 la Comisión abre el proceso de evaluación del marco de trabajo, dando comienzo a las negociaciones. Aun así, hasta ahora no se ha producido la apertura de ningún capítulo.
- Macedonia del Norte: Desde 2005 tiene el estatuto de candidato, y se han producido varios retrasos en el comienzo de las negociaciones (como la disputa de la denominación del país), cabe decir que hasta el 2020 el Consejo Europeo no apoyó abrir las negociaciones con Macedonia del Norte. Sin embargo, debido a un conflicto histórico y lingüístico con Bulgaria, no fue hasta julio de 2022 que se produjo el inicio oficial de las negociaciones de adhesión, y hasta el momento no se ha abierto ningún capítulo.
- Serbia: El país solicitó la adhesión en diciembre de 2009, aunque no fue hasta 2012 que se le concedió el estatuto de candidato a Serbia. Las negociaciones se iniciaron finalmente en enero de 2014 y hasta ahora se han abierto 22 de 35 capítulos y se han cerrado provisionalmente solo 2. Aunque parece de los países candidatos más cercanos a la adhesión, el principal escollo en el desarrollo de las negociaciones con

²⁹ *Declaración de Tirana, Cumbre UE-Balcanes Occidentales; 6 de diciembre de 2022.*

Serbia sigue siendo el asunto territorial de Kosovo, ya que aún no se han normalizado las relaciones entre las dos partes, y parece improbable la adhesión sin haber resuelto este asunto.

- Montenegro: Solicitó oficialmente en diciembre de 2008 la adhesión; en 2010 el Consejo Europeo le concedió el estatuto de candidato. Dos años después, en junio de 2012, comenzaron las negociaciones de adhesión. Y hasta hoy en día, se han abierto 33 capítulos de negociación, y se han cerrado provisionalmente 3. Es posible discutir que sea uno de los países que más cerca está de entrar en la UE.
- Bosnia-Herzegovina: El país solicitó en 2016 su incorporación a entrar en la Unión Europea. La Comisión Europea publicó un dictamen en mayo de 2019 con 14 prioridades necesarias para poder dar el estatuto de candidato al país, este dictamen fue aprobado por el Consejo de la UE, entre las que se incluían mejoras en el estado de derecho, derechos fundamentales o la reforma de la administración pública. Sin embargo, aunque no fueron cumplidos todos estos, la Comisión entendió que se habían llevado a cabo reformas para cumplir las prioridades y recomendó que el Consejo Europeo le concediera el estatuto. Finalmente, en diciembre de 2022 se le concedió el estatuto de candidato. Este país fue el último de los Balcanes Occidentales en obtener ese estatuto.
- Kosovo: El país declaró su independencia de Serbia en 2008, sin embargo, no es reconocido por varios miembros de la UE y esto dificulta en gran medida sus posibilidades no solo para entrar sino también para conseguir el estatuto de candidato, ya que se requiere una unanimidad entre los miembros. Aunque se firmó un acuerdo de Asociación con Kosovo con la UE en 2016, y se le considera un candidato potencial para entrar a la UE desde hace varios años, aún no ha adquirido el estatuto de candidato. El último informe de la Comisión de 2022 sobre Kosovo que analizaba cómo se acercaba la legislación kosovar al *acquis* de la Unión, reflejó que este país “necesitaba mejorar su capacidad y coordinación administrativas, en todos los sectores, para poder lograr la aplicación efectiva del acervo de la UE”³⁰. Lo cual indicaba que eran necesarias más reformas y unas instituciones más fuertes. En la última visita de la presidenta de la Comisión europea Von der Leyenda a Pristina el 27 de octubre de 2022, afirmó “que la Unión Europea estaba más comprometida que nunca con el proceso de

³⁰ Documento del personal de la Comisión. Informe de Kosovo 2022. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Social y Económico Europeo y al Comité Europeo de las Regiones. El 12 de octubre de 2022. SWD (2022) 334 final. pp 7.

ampliación”, y que “*apoyaremos (a Kosovo) lo mejor posible para que se una a nosotros en la UE*”³¹. En diciembre de 2022, Kosovo solicitó formalmente la adhesión.

- **Turquía**

El caso de la adhesión de Turquía ha sido singular con respecto a otros países, esto es debido a su peso demográfico, económico y geopolítico.

Antes del proceso de adhesión, en 1963, se firma un Acuerdo de Asociación conocido como Acuerdo de Ankara entre la CEE y Turquía. El acuerdo de Ankara y el protocolo establecido en 1970, promovía la cooperación y relaciones económicas entre las dos partes, y fijaron una aplicación en tres fases³² para la entrada de Turquía en la Unión Aduanera de la UE, mediante el acercamiento de la legislación turca al acervo. La última fase de aplicación, se dio el 31 de diciembre de 1995, entrando así Turquía a la Unión Aduanera. Este acuerdo permite que Turquía aplique la política arancelaria común con los mismos aranceles externos que el resto de países miembros de la Unión Aduanera.

En cuanto a la adhesión, la solicitó en 1987, y se le concedió el estatuto de candidato en 1999, pero no fue hasta 2005 cuando se iniciaron las negociaciones. Desde el inicio de las negociaciones, el proceso ha sido muy lento, y aunque se han abierto hasta 16 capítulos nuevos, las negociaciones de adhesión llevan estancadas “*de facto*”³³ desde 2016 y no se prevé la apertura ni el cierre de nuevos capítulos en un corto plazo. También parece importante destacar que las relaciones entre la UE y Turquía son bastante tensas desde julio de 2016 (año en el que hubo un intento de golpe de estado), y la UE suele destacar el deterioro del estado de derecho como una de las razones de la lenta negociación. Es el único país de la agenda oficial que no parece estar avanzando en absoluto en su adhesión en los últimos años, y también parece improbable que pueda entrar en la Unión, sin haberse resuelto la cuestión chipriota.

- **El trío de Asociación: Ucrania, Georgia y Moldavia.**

Aquí es donde se ha producido uno de los principales cambios en cuanto a la agenda de la Unión Europea. Como expresamos anteriormente, ninguno de los países eran candidatos potenciales para adherirse, ni la UE consideraba que podrían formar parte de la Unión en los próximos años. Los tres gobiernos veían la adhesión como un plan de futuro a largo plazo para sus respectivos países, tenían una opinión pública favorable a la

³¹ Declaración de la presidenta Von der Leyen con ocasión de su visita oficial a Kosovo. 27 de Octubre de 2022.

³² Decisión nº 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía Diario Oficial nº L 35 de 13 de febrero de 1996

³³ DE MUNTER, ANDRÉ (2023, abril). La ampliación de la Unión | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo. Consultado el 20 de abril de 2023. En <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/167/la-ampliacion-de-la-union#>

adhesión, y cierto consenso político, pero entendían las limitaciones materiales para poder adherirse al acervo de la Unión en el corto plazo. Sin embargo, la invasión de Rusia en Ucrania produce un cambio en la estrategia de la UE con respecto a estos países, que hasta ese momento no formaban parte ni de la agenda.

Debido al comienzo de la invasión, las dudas que existían en los diferentes gobiernos de los tres estados quedaron disipadas, y decidieron acelerar el proceso de adhesión con urgencia. En primer lugar, como respuesta directa a la invasión rusa; el 28 de febrero de 2022, 4 días después de la invasión el gobierno dirigido por Zelenski decide solicitar la adhesión oficialmente a la Unión. Este fue seguido tres días después por los gobiernos de Moldavia y Georgia.

A modo de introducción se describen a continuación hasta donde han llegado en el proceso de adhesión cada uno de estos estados:³⁴

- Ucrania: Sobre el caso de este país haremos un análisis más detallado en los siguientes apartados. Como referencia, podemos destacar que Ucrania llevaba varios años acercándose al acervo de la Unión, y se habían llevado a cabo varias reformas políticas y económicas. Sin embargo, la guerra cambió el paso que hasta ese momento había seguido el ejecutivo ucraniano. Cuatro días después de la invasión, y con gran urgencia, se produce la solicitud formal de adhesión el día 28 de febrero de 2022. El 17 de junio la Comisión emitió un dictamen favorable a la adhesión a la UE del país y destacó siete áreas prioritarias que debían cumplirse para poder comenzar las negociaciones. Sin embargo, no fue hasta el 23 de junio de 2022, que el Consejo Europeo decidió conceder el estatuto de candidato tanto a Ucrania como a Moldavia. Podemos por último destacar que, en el último Consejo Europeo de febrero de 2023, se destacaron los esfuerzos de Ucrania por acercarse al acervo de la Unión y para ir cumpliendo con las prioridades del informe de la Comisión. Posteriormente haremos hincapié en el dictamen de la Comisión de junio de 2022, y analizaremos la revisión anual de los progresos en cuanto al proceso de estabilización y asociación.
- Moldavia: Junto a Georgia solicitó la adhesión formalmente el día 3 de marzo de 2022. El día 17 de junio, la Comisión emitió un dictamen favorable a la adhesión a la UE, y destacó 9 áreas prioritarias a cumplirse para poder comenzar las

³⁴ CARMONA, Florian / CSASZI, Levente / CUEVAS HERMAN, Vanessa . (2023, abril). *Tres vecinos de la Asociación Oriental: Ucrania, Moldavia y Bielorrusia | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo.* Consultado el 1 de mayo de 2023. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/171/tres-vecinos-de-la-asociacion-oriental-ucrania-moldavia-y-bielorrusia>

negociaciones. Teniendo en cuenta este dictamen favorable de la Comisión, el Consejo Europeo decidió conceder el estatuto de candidato a Moldavia junto a Ucrania, aunque accedió a la condición de candidato oficial, no se tomarían nuevas medidas (como el comienzo de las negociaciones de adhesión) hasta que se cumplieran las condiciones recogidas en el informe de la Comisión. En la revisión anual de progresos de diciembre de 2022 se tomó en cuenta los esfuerzos de Moldavia y se animó a continuar con las reformas necesarias para acercarse al acervo de la Unión. El país se encuentra en una situación similar a Ucrania en cuanto a que siguen siendo necesarias muchas reformas antes de poder comenzar con las negociaciones de adhesión.

- Georgia: Es el único de los tres países que solicitaron la adhesión que no ha recibido el estatuto de candidato. Aunque solicitó la adhesión el 3 de marzo de 2022, el Consejo Europeo frenó rápidamente la adhesión del país. Aunque la conferencia de presidentes del Parlamento Europeo pidió el 9 de junio de 2022 al Consejo Europeo que extendiera el estatuto de candidato; el 23 de junio el Consejo no le concedió el estatuto de candidato frente a los otros dos estados que sí que lo recibieron. Sin embargo, el Consejo Europeo sí que se reconoció la “perspectiva europea”³⁵ de Georgia. La Comisión Europea el 17 de junio de ese año, había recomendado que se reconociera como candidato potencial para entrar a la UE, pero también destacó 12 prioridades que debían tenerse en cuenta para que pudiera recomendar que Georgia obtuviese el estatuto de candidato. Desde entonces, aunque el Parlamento georgiano estableció grupos de trabajo para abordar las prioridades, en la última reunión bilateral entre la Unión y el Consejo de Asociación de Georgia, la Unión expresó su preocupación sobre la falta de avances en las prioridades de la Comisión, y la posible regresión en la democracia georgiana y su estado de derecho. Es por ello, que, aunque existen muchos paralelismos entre este país y Ucrania y Moldavia, como el hecho de que Rusia sigue ocupando las dos regiones georgianas de Abjasia y Osetia del Sur, los avances en el acercamiento al acervo de la Unión han sido muy escasos y no tan activos como de los otros dos países, y, por lo tanto, se encuentra aún lejos de la adhesión a la Unión.

³⁵ CARMONA, Florian/ JIRÁČEK, Michal (2023, abril). *Tres vecinos de la Asociación Oriental en el Cáucaso Meridional | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo*. Consultado el 25 de abril de 2023. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/172/tres-vecinos-de-la-asociacion-oriental-en-el-caucaso-meridional>

3. EL PROCEDIMIENTO DE ADHESIÓN: ARTÍCULO 49 Y CRITERIOS DE COPENHAGUE. LOS LÍMITES A LA AMPLIACIÓN.

3.1 La ampliación antes del TUE y los límites a la ampliación.

- El proceso de ampliación antes del TUE

El proceso de ampliación ha variado mucho desde la primera que se produjo en el año 1973, hasta un proceso más formal como el que se lleva a cabo en la actualidad. Hoy en día también hay requisitos de elegibilidad para los estados como los que vimos anteriormente para que pueda convertirse en miembro. Estos aparecen recogidos en los tratados fundamentales, como es el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea -que remite al artículo 2-, además de los criterios de Copenhague (1993).

Antes de estos criterios que fueron establecidos tras el tratado de Maastricht de 1992, existía un largo procedimiento de adhesión, con muchas particularidades. Aunque sí que estaba presente el requisito de unanimidad de los estados ya miembros para poder admitir a un nuevo estado. Por otro lado, la negociación no tenía un carácter tan formal como tiene hoy en día, sino que el proceso se llevaba a cabo individual, y la negociación podía variar mucho dependiendo del estado. Esto provocaba que el proceso fuera mucho más discrecional, ya que la capacidad de la UE en este aspecto estaba más limitada, y se podía detener el proceso cada vez que un país tuviera reservas sobre un determinado tema. Guarda paralelismo con el proceso hoy en día, ya que para que se pudiera cerrar un capítulo del acervo comunitario, era necesario que todos los miembros estuvieran de acuerdo.

Es necesario explicar, que, aunque los países puedan entender que la Unión Europea, tenga un objetivo político y estratégico de expansión al resto de países europeos, e independientemente de los beneficios que pueda tener la incorporación de nuevos países a la Unión, no todos los países están en principio de acuerdo con las ampliaciones de los países miembros.

Históricamente, los estados miembros y la Unión Europea siempre han tenido grandes reticencias a la hora de ampliar; esto tiene varias razones, en cuanto a que las ampliaciones suponen más miembros al club, mayores diferencias entre los países, se recibe menos presupuesto (a veces incluso contribuyendo más), y además conlleva que, una vez realizada la ampliación, todos los países miembros tardarán más en ponerse de acuerdo y

habrá más complejidad en todas las negociaciones³⁶. En todo caso, los que salgan perdiendo con la operación, acaban siendo los que van a demorar más el proceso.

Una ampliación supone una gran oportunidad, aunque produzca costes. Sin embargo, no es el ámbito económico lo que suele producir un retraso en la ampliación, sino que siempre es el ámbito político.

Podemos hablar de dos posiciones que suelen tomar los estados miembros ante una adhesión. Hay una pugna constante entre los llamados “*ampliacionistas*” y los “*profundizacionistas*”³⁷.

- Los “*ampliacionistas*” son aquellos estados miembros que buscan incorporar nuevos miembros a la Unión. Estos suelen resaltar que es lógico que la Unión busque expandirse por Europa, y que la profundización se podrá dar luego. También se argumenta que si el fin de la UE, es crear paz y prosperidad para las naciones europeas, entonces la expansión supondría también la extensión de este fin a nuevos miembros. Por último, también se suele argumentar que una Unión mayor, acaba teniendo mayor presencia y relevancia internacional (donde Europa no dejaría de perder peso si no hubiera Unión).
- Los “*profundizacionistas*” que buscan posiciones pragmáticas, a menudo de pausa o de mayor calma en nuevas adhesiones; estas argumentan que es mejor la consolidación de la Unión, que la ampliación multiplicaría los conflictos entre los miembros, que habrá mayor presión financiera sobre los miembros anteriores y que la integración no se puede parar (ya que es un proceso en sí mismo distinto).

Para poner en contexto los obstáculos actuales del proceso de ampliación, puede parecer más dificultoso hoy en día que el proceso que se daba antes. Deben ser abiertos y cerrados hasta 35 capítulos en diferentes áreas para que un país que quiera adherirse pueda formar parte de la Unión Europea. Lo que ha podido retrasar y dificultar el acceso de nuevos países a la Unión en los últimos años.

Podemos poner como ejemplo la dilación en el proceso de incorporación de España. El cual comienza con la solicitud de la adhesión en el año 1977 por el gobierno de Adolfo Suárez (comenzada ya la transición). Después de la solicitud, a petición de Francia, se elabora un informe -llamado *Reflexiones generales relativas a los problemas de la ampliación-* para

³⁶ OREJA, Marcelino, FONSECA MORILLO, Francisco J., CALVO HORNERO, Antonia. *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea: análisis y comentarios / director, Marcelino Oreja Aguirre; coordinador F. Fonseca Morillo; autores, A. Calvo Hornero...[et al.]*. Madrid [etc: MacGraw-Hill, 1998. Print. Volumen I Capítulo 3 pag 688

³⁷ OREJA, Marcelino, FONSECA MORILLO, Francisco J., CALVO HORNERO, Antonia. *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea: análisis y comentarios / director, Marcelino Oreja Aguirre; coordinador F. Fonseca Morillo; autores, A. Calvo Hornero...[et al.]*. Madrid [etc: MacGraw-Hill, 1998. Print. Volumen I Capítulo 3 pag 689

evaluar las consecuencias de la incorporación de los países del sur a la comunidad “*en materia de política, económica, agrícola, energética, social y regional*”³⁸. Tras el documento, es el Consejo Europeo el que tuvo que dar la autorización para la apertura de negociaciones en diciembre de 1978. En este punto, comienzan unas dilatadas negociaciones en febrero de 1979, con diferentes dilaciones debido a cierta lentitud en la apertura y cierre de los 21 capítulos que era necesario completar para llevar a cabo la incorporación, ya que cada vez que un país tenía una reticencia sobre un capítulo, esto posponía el cierre de este, al ser necesario negociarlo. Aunque en el fondo, había un gran consenso en que la negociación de la ampliación se tenía que cerrar lo antes posible. Pero no es hasta marzo de 1985, que finalmente se cierran todos los capítulos restantes, y que permitirían a España firmar el tratado de adhesión el 12 de junio de 1985, y posteriormente incorporarse con Portugal el 1 de enero de 1986.³⁹

Estos procesos (como se ha explicado en el ejemplo) eran bastantes dilatados, además, se carecía de un marco claro de cómo se tenía que realizar la adhesión. Estos requisitos se dejan claros en el artículo 49 de la TUE.

Es significativo añadir que la fecha en el que se adopta el tratado de Maastricht es el año 1992. Esto no es casualidad, ya que debido a que, tras la caída del muro de Berlín, muchos países del este querían incorporarse a la Unión Europea. De forma que un marco legislativo claro, podía aclarar y facilitar el proceso de adhesión que se preveía que iban a querer realizar los numerosos países del este.

Por otro lado, también parece relevante que en este apartado hablemos de los Criterios de Copenhague de 1993 del Consejo Europeo de manera introductoria. Estos criterios de Copenhague son los que establecen los criterios de elegibilidad de aquellos países que aspiren a convertirse en un país miembro de la Unión Europea. Estos criterios permitieron delimitar qué tipo de países podrían incorporarse a la Unión, y, además, que aquellos que quisieran solicitar su incorporación, pudieran saber qué tipo de obligaciones y requisitos eran necesarios y comunes a todos los miembros de la Unión. El momento en el

³⁸ CVCE Website. (2009) *Negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas (1975-1985) - España y la construcción europea. Vectores de convergencia, factores de cohesión y paradigmas cambiantes - CVCE Website. Consultado el 24 de mayo de 2023. <https://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/es/87c372a8-360d-4846-876e-d9d64705a918/a8db829e-3d69-4f3a-8c25-fb0abaadc288>*

³⁹ CVCE Website. (2009) *Negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas (1975-1985) - España y la construcción europea. Vectores de convergencia, factores de cohesión y paradigmas cambiantes - CVCE Website. Consultado el 24 de mayo de 2023. <https://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/es/87c372a8-360d-4846-876e-d9d64705a918/a8db829e-3d69-4f3a-8c25-fb0abaadc288>*

que se establecieron los criterios, es la consecuencia se anticiparon a una gran ampliación hacia Europa oriental en los próximos años.

- Los límites a la ampliación

Es difícil poder determinar hasta qué punto se puede ampliar la UE. El TUE en su artículo 49 abre el proceso de ampliación a cualquier país europeo que cumpla con los valores del artículo 2 y se comprometa a promover estos valores. Esto nos deja un ámbito poco claro poco claro sobre qué países se pueden considerar “europeos”, ya que no hace una distinción gráfica ni cultural sobre este significado. Se podría entender pueda dar cabida a países culturalmente europeos como el caso de Chipre o de Georgia, aunque no se sitúen en Europa sí que están dentro de su esfera de influencia. El límite ha ido cambiando con los años, y según la Unión Europea ha decidido dar cabida o no a nuevos países en su seno.

Si contamos con que la UE fue un proyecto político que originalmente tuvo solo 6 miembros, y que, debido a su éxito, fue atrayendo a más países europeos a formar parte de este, podemos decir que en un comienzo no estaba claro la herramienta que suponía la política de ampliación con respecto a sus vecinos. Como hemos visto en las ampliaciones, la Unión se fue ampliando poco a poco, comenzando por países muy cercanos a los 6 países miembros originales, que compartían valores comunes con estos como Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Posteriormente, la Unión se extendió al sur en los años 80 con la llegada de la democracia a Grecia, Portugal y España. Sin embargo, no es hasta la caída del muro de Berlín, y el fin de la guerra fría que la Unión empieza a abrirse a admitir miembros hacia el este, obviando la ampliación nórdica y de Austria que se dio en los años 90.

El paso hacia el este, necesitaba de un marco claro para la adhesión, y ahí es donde entra en juego el marco legal creado en el Tratado de Maastricht. La ampliación más grande se dio en el año 2004. Hasta ese momento, no se había adherido a la Unión Europea ningún país que hubiera pertenecido a la antigua Unión Soviética, ni tampoco ninguno que hubiera tenido un gobierno comunista que formara parte del Pacto de Varsovia.

Estos países bálticos, de centro y este de Europa, al alcanzar su independencia quisieron acercarse rápidamente a las instituciones comunitarias y a la OTAN. En parte porque creían que podrían así “*zafarse definitivamente del control de Moscú*”⁴⁰. La OTAN aprovechó el momento de debilidad económica y política rusa e incorporó rápidamente estos países a su organización, ya que buscaba evitar el retorno a la política de bloques militares que habían existido en la guerra fría, garantizando la seguridad europea. Por otro

⁴⁰ Alonso Moreda, N., & Bollo Arocena, M. D. (Directores). (2015). *Cuestiones actuales de la integración europea* (1.a ed.) [Libro]. Editorial Aranzadi, SA.

lado, la Unión Europea, se abrió completamente al este, y permitió la entrada a todos aquellos países que fueran democráticos y tuvieran cierta estabilidad económica tras el cambio a una economía de mercado. Todos los países que solicitaron en esa época la entrada a la Unión que pertenecían al este de Europa, obviando que algunos de ellos seguían teniendo ciertos problemas de cohesión interna, si estos tenían una economía funcional y un sistema democrático consiguieron entrar en la década de los 2000. Véase el caso exitoso de los países bálticos que se unieron en 2004.

La Unión adoptó así una política de ampliación mirando sobre todo a la política económica de los países que habían sido miembros del Pacto de Varsovia, de manera que estos fueran sostenibles. Buscando garantizar la estabilidad económica y política del continente.⁴¹

La estrategia de ampliación al este no fue completa, ya que algunos de los países que surgieron tras la caída de la URSS no realizaron profundas reformas democráticas o económicas, dándose situaciones en las que el sistema político tenía grandes carencias y las economías, aunque de libre mercado en el papel, estaban muy influenciadas por Oligarcas (como el caso de Ucrania). Tampoco existía una clara motivación por integrarse en la Unión, bien por un tema político interno del país, o bien porque la opinión pública no lo veía prioritario o necesario.

Debemos de hacer una mención a la cumbre de la UE y los Balcanes occidentales en Tesalónica ocurrida en 2003, ya que en esta cumbre se destacó el respaldo a la “*perspectiva europea*” de estos países y que “*el futuro de los Balcanes estaba en la UE*”⁴²; indicando así la intención de ambas partes de integrarse en algún futuro en la UE. También volvió a aparecer la mención a la perspectiva europea de Ucrania en las negociaciones del acuerdo de asociación en 2007, aunque no hubo mención a una adhesión futura.

Después de 2004, y tras la integración posterior de Rumanía y Bulgaria en 2007, cambió bastante la velocidad en los que la Unión procesó las adhesiones. Ya que había menos consenso de acometer más ampliaciones; Polonia busca la integración en la UE de estos países, pero Alemania y sobre todo Francia se oponen. Tras aclarar el marco de integración en el tratado de Lisboa negociado en 2007, se puede decir que la UE decide centrarse únicamente en integrar en un futuro próximo a los Balcanes occidentales. El

⁴¹ ALONSO MOREDA, Nicolás, BOLLO AROCENA, María Dolores. *Cuestiones actuales de la integración europea: La Unión Europea como actor internacional: la crisis de Ucrania. La Unión Europea frente al reto de la inmigración: Memoria de las Jornadas celebradas en la UPV/EHU, el 27 de noviembre de 2014 y el 4 de mayo de 2015, en el marco del Programa Erasmus + de la Unión Europea / Nicolás Alonso Moreda, María Dolores Bollo Arocena (co-directores). Cizur Menor: Aranzadi, 2015. Print. Capítulo II pp 28*

⁴² Declaración de Salónica, Cumbre UE- Balcanes Occidentales; 21 de junio de 2003. C/03/163 pp1

lanzamiento de la política de vecindad en 2008 limitó la adhesión a los Balcanes occidentales, pero a cambio se ofrecieron acuerdos de asociación a los seis países post soviéticos del este de Europa que forman parte de la asociación oriental⁴³ (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania). A modo de resumen podemos hablar del “All but institutions”; se ofrece un partenariado a estos países, pero no se ofrece la entrada a las instituciones europeas.

Esta estrategia exterior de la Unión con los países de la Asociación Oriental no cambia ni siquiera tras los hechos del Euromaidán y la Guerra del Donbás. Incluso al comienzo del mandato en la Comisión de Ursula Von der Leyen la agenda oficial solo incluye la integración de los Balcanes Occidentales en la Unión, no hay menciones directas a la integración ucraniana o de otros países de la asociación oriental, aunque sí que toman nota de las reformas acometidas y la posición pro-europea de algunos gobiernos. Sin embargo, esto cambia con la llegada de la guerra en febrero de 2022.

3.2 El procedimiento de adhesión en detalle

El procedimiento de adhesión se puede dividir en 5 fases; La aplicación, el dictamen de la Comisión Europea, el estatus como candidato, el proceso de negociación y el tratado de adhesión.⁴⁴

Este procedimiento suele darse después de haber recibido ayuda de preadhesión (Instrumento de Ayuda Preadhesión o IAP), esta inversión se les da a aquellos países que quieran ser miembros de la UE, para que puedan cumplir con los requisitos necesarios para esa adhesión y de esta manera reformen sus instituciones y su marco legal para poder ir acercándose al acervo de la Unión. El último instrumento (IAP III) aprobado en 2021 por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE es el del periodo de 2021 a 2027 con una dotación de 14 162 millones de euros; este instrumento incluye a Albania, Bosnia-Herzegovina, Islandia, Kosovo, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Turquía.⁴⁵

Durante este proceso, es también habitual que los países candidatos, candidatos potenciales y los países pertenecientes a la política europea de vecindad, hagan uso del Intercambio de Información y de Asistencia Técnica o TAIEX en inglés. Este es un

⁴³ BILDIT, C. (2015). *Russia, the European Union, and the Eastern Partnership*. European Council on Foreign Relations. Consultado el 25 de junio de 2023. In https://ecfr.eu/archive/page/-/Riga_papers_Carl_Bildt.pdf.

⁴⁴ (TUE/1992) Art 49.

⁴⁵ (R (UE) nº 1529/2021 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de septiembre de 2021.

instrumento que permite asistir a los países socios de la Unión Europea con el acercamiento de su marco jurídico al acervo de la Unión Europea, ya que proporciona voluntarios expertos en derecho europeo para asesorar los cambios jurídicos.⁴⁶

1. La aplicación

La aplicación, es el primer paso para poder comenzar el proceso de adhesión a la Unión Europea. Se realiza la aplicación mediante una solicitud formal de un estado no miembro ante el Consejo de la Unión Europea. En el momento de aplicación, deberán respetarse los criterios de Copenhague y los valores del artículo 2 del TUE, y las otras condiciones del artículo 49 del TUE (ser un país europeo, y promover los valores de la Unión). El Consejo de la UE deberá informar de esta solicitud al Parlamento Europeo, a la Comisión Europea, y a los Parlamentos nacionales de los estados miembros.

2. Dictamen de la Comisión Europea

Será la Comisión la encargada de emitir un dictamen sobre la solicitud de la adhesión de este país después de haber consultado al Consejo de la Unión Europea. Este dictamen será de gran relevancia, ya que, dependiendo de sus conclusiones, podrá ser desfavorable a la adhesión o favorable a esta. En el dictamen, se va a analizar si el solicitante se ajusta a los criterios de elegibilidad (art 49 y Criterios de Copenhague).

3. Estatuto de Candidato

En función del dictamen de la Comisión, y si este es favorable al estado que quiere adherirse, podrá el Consejo Europeo reunirse para decidir si concede el estatuto de Candidato. Si el Consejo Europeo lo aprueba, entonces el país se convertirá en un candidato a entrar en la UE.⁴⁷

4. Proceso de negociación

Como síntesis, podemos decir que las negociaciones se inician una vez haya una decisión unánime en el Consejo de la UE a favor de entablar las negociaciones con el país candidato. En este punto, la Comisión propone un marco de trabajo para iniciar las negociaciones. Si todos los países miembros están de acuerdo con este marco de negociación, entonces se podrá comenzar con la negociación.

⁴⁶European Commission Website. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Funding and Technical assistance. TAIEX Consultado el 1 de mayo de 2023. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/taix_en

⁴⁷(TUE/1992)

Las negociaciones tendrán un carácter bilateral con la denominación de conferencia intergubernamental, y se hará entre los ministros de los gobiernos de la UE y el país con el estatuto de candidato.

Antes de comenzar las negociaciones, se deberán llevar a cabo dos procesos:⁴⁸

- Proceso de evaluación o “Screening”: La Comisión y el país con el estatuto de candidato deberán realizar un examen de la materia de los capítulos para comprobar la preparación del país en cada área. De ese examen se llega a un informe de screening, se podrá concluir por la Comisión bien que se inicien las negociaciones directamente, o que se exija unos “*opening benchmarks*” o criterios de apertura previos a abrir la negociación en cada capítulo.
- Posiciones de negociación: Tras superar el screening, y antes de que comience la negociación; el candidato deberá entregar su posición sobre cada uno de los capítulos, y como va a cumplirlos; y por el otro lado, la UE deberá establecer su posición de negociación común sobre cómo han de ser cumplidos. Aquí, la UE va a establecer unos “*closing benchmarks*” o criterios de cierre, que deberán de ser cumplidos por el candidato antes de poder cerrar las negociaciones en un determinado ámbito político.

Las negociaciones se dividen hasta en 35 capítulos de diferentes materias que deben de ser abiertos por el Consejo de la UE para analizar si se cumple con los requisitos necesarios de ese capítulo. Desde que se adoptó la metodología revisada de adhesión (que se empezó a utilizar en las negociaciones para la adhesión de Croacia), esos capítulos se agrupan a su vez en 6 “clusters” o grupos con la misma temática. El Consejo de la UE será el encargado de abrir o cerrar provisionalmente cada una de las materias. Se llevarán a cabo tantas rondas de negociaciones como sean necesarias para evaluar cómo se están realizando las adaptaciones al acervo europeo de estas materias por parte del país candidato.

Todos los miembros del Consejo de la UE deberán estar de acuerdo por unanimidad en que se han hecho esfuerzos y se ha conseguido compatibilizar la legislación del país candidato con el acervo para poder cerrar provisionalmente cada capítulo. Por eso, el país candidato deberá intentar demostrar a la Comisión que ha aplicado correctamente el acervo de la Unión, o que lo aplicará antes de la adhesión.

⁴⁸ European Commission Website. *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Steps towards joining.* Consultado el 20 de abril de 2023. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/steps-towards-joining_es?etran=es

Durante todo el proceso, la Comisión tiene la obligación de informar tanto al Consejo de la UE y al Parlamento sobre cómo se está realizando la ampliación y aportar información sobre el proceso de adhesión.⁴⁹

Una vez, se hayan cerrado provisionalmente todos los capítulos por parte del Consejo de la UE, entonces se terminará la fase de negociación de la adhesión.

5. Tratado de adhesión

El siguiente paso será la redacción del tratado por parte de la Conferencia de Redacción de los países de la UE⁵⁰, este va a ser el organismo encargado de realizarlo. Este tratado de adhesión incluirá todos las condiciones y obligaciones del estado para su incorporación, incluyendo los plazos transitorios, las disposiciones y las cláusulas de salvaguardia necesarias.⁵¹

Tras la redacción del tratado de adhesión, este deberá de tener el apoyo del Consejo de la UE, debe de ser aprobado por el Parlamento Europeo, y también aprobado por unanimidad por los miembros del Consejo de la UE.

En muchas ocasiones, después de la redacción del tratado de adhesión y antes de la firma de este, muchos países deciden celebrar un referéndum, para que los ciudadanos tengan una última palabra sobre la adhesión. Sin embargo, este no es un requisito necesario de la UE, ya que se puede entender que para llevar a cabo este proceso es necesario que haya un alto grado de consenso entre las fuerzas políticas y la opinión pública del país, ya que no deja de ser un tratado que cede soberanía, y suele ir acompañado de cambios constitucionales.

Posteriormente, el tratado deberá ser firmado por el país candidato y los representantes de los países miembros de la UE. El último paso será la ratificación del tratado siguiendo los procesos constitucionales que tenga cada uno de los estados miembros.

En el momento de la firma, mientras se estén produciendo las ratificaciones, el estado adquiere el estatus de estado adherente. Este estatus, permite al país intervenir en los órganos y las diferentes agencias de la Unión Europea. No podrá sin embargo votar, ya que queda limitado exclusivamente a los miembros de la Unión.

⁴⁹ (TUE/1992)

⁵⁰ (TUE/1992)

⁵¹ *European Commission Website. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Steps towards joining.* Consultado el 20 de abril de 2023.
https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/steps-towards-joining_es?etran=es

Una vez se haya producido la ratificación de todos los estados miembros, se acuerda una fecha de entrada en vigor. A partir de esa fecha, el país entra a la Unión Europea como miembro pleno.

Paso por paso resumido del proceso de adhesión a la UE, como así aparece en la página web de la Comisión Europea⁵²:

October 2022
#EUenlargement

A credible enlargement policy is a geostrategic investment in **peace, stability, security and prosperity** in Europe. It is based on fair and rigorous conditionality and the principle of own merits. It requires candidate countries to implement complex reforms in many areas such as the rule of law, the economy, the fight against corruption and organised crime. At the same time, candidate countries are expected to develop their administrative structures. Reconciliation, good neighbourly relations and regional cooperation are of utmost importance.

Main steps to EU accession

- 1** Country submits an application to the Council (EU Member States).
- 2** Commission submits an Opinion on the application.
- 3** EU Member States decide unanimously to grant the country candidate status.
- 4** After conditions are met, the accession negotiations are opened with the agreement of all Member States.
- 5** Commission proposes a draft negotiating framework as a basis for the talks. Accession negotiations formally start once Member States agree on the negotiating framework.
- 6** During negotiations, which are structured according to clusters and chapters, the country prepares to implement EU laws and standards. All EU Member States must agree that all requirements are met in each case.
- 7** Once negotiations on all areas are finalised, Commission gives its Opinion on the readiness of the country to become a Member State.
- 8** Based on this Opinion, EU Member States decide unanimously to close the negotiation process. The European Parliament must also give its consent.
- 9** All EU Member States and the candidate country sign and ratify an Accession Treaty which enables the country to become an EU Member State.

Enlargement Negotiations

⁵² European Commission Website. EU accession process. Consultado el 7 de julio de 2023. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/en_accession_process_clusters%20%28oct%202022%29.pdf

3.3 El artículo 49

- **El TUE**

El tratado de la Unión Europea o TUE. Es un tratado que se firmó originalmente en el año 1992, y recibe también el nombre de tratado de Maastricht debido a que fue firmado en esa ciudad de Países Bajos. Este tratado se trata del tratado que pone fin a la comunidad económica europea y establece la Unión Europea, con un objetivo claramente unitario y con el fin de promocionar la construcción europea⁵³.

Este tratado establece importantes objetivos, políticas y metas para la UE. Asienta las bases para la Unión Económica y Monetaria, en aras de crear la moneda única en un futuro. También incorporó la creación de la política exterior y de seguridad común o PESC. Este Tratado no estuvo exento de polémica porque hubo grandes dificultades en su ratificación debido a que había muchos países que eran reticentes a la firma de este. No obstante, se consiguieron superar las dificultades y este tratado entró en vigor en noviembre de 1993 ⁵⁴.

Posteriormente, tras el tratado de Lisboa de 2007, el tratado de Maastricht fue modificado a su forma actual. Se hicieron cambios y además incorporó el artículo 50⁵⁵ (que establecía el procedimiento de salida de países miembros que quisieran abandonar la Unión) y modificó otros artículos del tratado.

Hoy en día este tratado forma parte de los tratados básicos fundacionales que asientan las bases del resto de legislación europea, como es el caso del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea -TFUE-.

Este tratado cobra una gran importancia para explicar el proceso de adhesión, ya que en los artículos 2 y 49 se aclararon en gran medida los requisitos necesarios para poder formar parte de la UE. Estos dos artículos se pueden considerar la base jurídica de la legislación del proceso de ampliación de la Unión Europea.

⁵³ OREJA, Marcelino, FONSECA MORILLO, Francisco J., CALVO HORNERO, Antonia. *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea: análisis y comentarios / director, Marcelino Oreja Aguirre; coordinador F. Fonseca Morillo; autores, A. Calvo Hornero...[et al.]*. Madrid [etc: MacGraw-Hill, 1998. Print. Volumen I Capítulo 1 pag 28

⁵⁴ OREJA, Marcelino, FONSECA MORILLO, Francisco J., CALVO HORNERO, Antonia. *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea: análisis y comentarios / director, Marcelino Oreja Aguirre; coordinador F. Fonseca Morillo; autores, A. Calvo Hornero...[et al.]*. Madrid [etc: MacGraw-Hill, 1998. Print. Volumen I Capítulo 1 pag 28

⁵⁵ (Tratado de Lisboa / 2007) Art 50.

- El artículo 49

Artículo 49

(antiguo artículo 49 TUE)

“Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.

Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.”⁵⁶

De este artículo podemos concluir que antes de entrar en el proceso en sí de adhesión, es necesario comprobar la elegibilidad del país solicitante.

Lo que viene a establecer el precepto, son las condiciones legales que debe reunir el estado antes de poder solicitar la adhesión a la Unión Europea. De esta manera, solo podrán solicitar la adhesión a la UE aquellos países que poseen esas tres características:

1. País europeo: Podemos comentar aquí que no se hace definición alguna de lo que significa “europeo”, ya que la definición geográfica puede variar, y además se puede considerar a un país como culturalmente europeo, pero que sin embargo la situación geográfica del país no coincida con los ámbitos geográficos europeos (como el caso de Chipre). Es difícil determinar qué se considera país europeo, pero existe una opinión mayoritaria en cuanto a que se podría entender como estado europeo a todos los países miembros del Consejo de Europa, lo que podría incluir a 46 países miembros (tras la expulsión de Rusia en 2022⁵⁷).
2. Se respeten los valores del artículo 2 del TUE. Los cuales recogen que “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad,

⁵⁶ (TUE/1992) art 49.

⁵⁷ Council of Europe. (2022, mayo 3). La expulsión de Rusia del Consejo de Europa era inevitable, asegura Di Maio ante Asamblea Parlamentaria. Portal. Consultado el 13 de mayo de 2023. En <https://www.coe.int/es/web/portal/-/the-expulsion-of-russia-from-the-council-of-europe-was-inevitable-di-maio-tells-pace>

*Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minoría. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.*⁵⁸. Lo que el precepto viene a indicar es que el país deberá respetar los valores que caracterizan a la Unión Europea, de manera que la adhesión se produzca con valores comunes al resto de países miembros de la misma (promoviendo así la cohesión de los miembros). El precepto también sirve en parte como una garantía de que los países que deseen acceder a la Unión deberán contener estos principios en su marco legislativo interno.

3. Compromiso a promover estos valores. Este requisito se hace mirando al plano de la política exterior. En cuanto a que el país debe de promover los valores democráticos y de derechos humanos en sus relaciones con otros países (tanto dentro de la Unión Europea como fuera de ella) y en organizaciones internacionales.

Estas 3 condiciones recogidas en el artículo 49 del TUE no son suficientes en cuanto a la elegibilidad, ya que el país también deberá de cumplir los criterios de Copenhague, que se establecieron en el año 1993, y que se describen en el siguiente apartado.

Además, aunque en este artículo se narra sucintamente cómo será el procedimiento de solicitud a la adhesión; se debe tener en cuenta que no es el proceso completo de adhesión, ya que, para acceder a la Unión, se deberá observar lo recogido en apartado anterior sobre el proceso de adhesión.

A modo de síntesis, para que un país pueda comenzar el proceso de adhesión será necesario comenzar un proceso de aplicación formal por parte del país dirigido ante el Consejo de la UE. Además de cumplir con el artículo 2 del TUE, las 3 condiciones del artículo 49 y los criterios de Copenhague para ser elegible.

3.4 Criterios de Copenhague

Este criterio, al cual nos hemos referido anteriormente para la elegibilidad de los países, aparece en el año 1993, cuando se celebró una reunión del Consejo Europeo en la ciudad de Copenhague. Es aquí donde se establecen una serie de criterios de elegibilidad para la adhesión de un país en la Unión Europea. Se unen a las condiciones del artículo 49

⁵⁸ (TUE/1992) Art 2

del TUE como los dos requisitos necesarios previos para que un país pueda solicitar la entrada en la Unión.

Se pueden dividir los criterios en tres áreas: ⁵⁹

- Criterio político: Debe haber estabilidad de las instituciones que garanticen la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y protección a las minorías.
- Criterio económico: El país deberá tener una economía de mercado funcional y la capacidad de hacer frente a la competencia y fuerzas del mercado.
- Criterio administrativo e institucional: Debe tener capacidad suficiente para implementar el conocido como “acervo de la Unión”, y poder cumplir con las obligaciones que supone convertirse en miembro.

Una pequeña precisión sobre el “acervo de la Unión”⁶⁰: Es que este hace referencia al conjunto de normas que suponen el marco legal de todos los estados miembros, y que contiene el conjunto de derechos y obligaciones de estos estados miembros. Todos los estados que quieran incorporarse a la Unión deberán incluir en su normativa interna estas normas y aplicar el acervo antes de poder convertirse en miembros. En la mayoría de los casos, la adaptación de la legislación de la Unión Europea al derecho interno de los países que quieran formar parte de la UE se dará durante las negociaciones de adhesión.

Posteriormente, estos requisitos fueron reforzados en la reunión del Consejo Europeo de Madrid del año 1995. La conclusión de esta reunión reside en que el país que fuera candidato tenía que estar aplicando y garantizando el derecho de la Unión en su legislación nacional, con el desarrollo de una economía de mercado. Esto debía llevarse a cabo con las convenientes estructuras administrativas para crear un ecosistema económico y monetario estable ⁶¹. Es necesario destacar el contexto en el que se realizaba la reunión del Consejo, ya que la tarea de expansión de la Unión en ese momento se centraba en una previsible y rápida expansión hacia Europa oriental y el mediterráneo. Este criterio se ha mantenido hasta el día de hoy como una condición que deben cumplir los candidatos antes de poder entrar a la Unión.

⁵⁹ *European Commission Website. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Accession Criteria.* Consultado el 22 de abril de 2023. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en

⁶⁰ *European Commission Website. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Acquis.* Consultado el 22 de abril de 2023. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en

⁶¹ (TUE/1992) Art 49

La última actualización que realiza el Consejo Europeo sobre estos criterios comunes se da en diciembre de 2006. Este elabora unas conclusiones, donde se acuerda un “*consenso renovado sobre la ampliación*” que se basa en “*la consolidación, la condicionalidad y la comunicación*”, además de la capacidad con la que cuente la Unión Europea para llevar a cabo la ampliación.⁶²

Lo que podemos deducir de estos criterios, es que se trata de unos criterios que tratan de acercar la legislación del país a los estándares europeos. Lo cual, aun enfrentándonos con la posible dificultad que supone la entrada de nuevos y diversos países en la Unión, los valores esenciales sobre los que se debe apoyar su ordenamiento jurídico estarán cohesionados con los valores comunes de la Unión Europea.

4. LA GUERRA EN UCRANIA Y LA AGENDA ACTUAL

4.1 El Acuerdo de Asociación, el Euromaidán y la Guerra en el Donbás

La Unión Europea llevaba varios años intentando atraer a Ucrania mediante un acuerdo de Asociación o (AA) con la Unión Europea, lo cual permitiría comerciar con mayor libertad con todo la Unión, reduciendo trabas burocráticas y reduciendo aranceles. Este acuerdo, le permitiría “*estrechar las relaciones, aunque no garantice su futura integración en el club*”⁶³. Estas negociaciones, continuaron incluso con el cambio de gobierno que hubo en las elecciones ucranianas de 2010, y se llevaron a cabo en veintiuna sesiones, hasta su conclusión en diciembre de 2011.

Este acuerdo entre la Unión Europea y el gobierno ucraniano se intentó firmar en noviembre de 2013. Sin embargo, el gobierno ruso ofreció un acuerdo similar al europeo, dentro de la Unión Aduanera con Rusia, con condiciones comerciales y energéticas ventajosas para Ucrania. El gobierno de Yanukovich, presidente ucraniano en ese momento, eligió firmar el acuerdo con el gobierno ruso en diciembre de ese año, ya que consideró (entre otras razones) que le brindaba mejores condiciones ante la crisis financiera que azotaba en ese momento en el país ⁶⁴. La sociedad ucraniana en ese momento se encuentra dividida entre los que prefieren la opción de la Unión Aduanera con Rusia (un

⁶² (Conclusión no 16879/1/06, del Consejo Europeo, de 14 y 15 de diciembre de 2006)

⁶³ El País (2008, septiembre 9). La UE reconoce a Ucrania como país europeo. El País. Consultado el 14 de mayo de 2023. En https://elpais.com/internacional/2008/09/09/actualidad/1220911218_850215.html

⁶⁴ KORSUNSKAYA, D. (2013, diciembre 17). Rusia llega a un acuerdo con Ucrania para un rescate de 15.000 mln dls. U.S. Consultado el 24 de mayo de 2023. En <https://www.reuters.com/article/portada-rusia-ucrania-rescate-idLTA5IE9BG04A20131217>

38%) de la población, frente a los que preferían llevar a cabo el acuerdo con la Unión Europea (un 37,8%), según el Instituto Internacional de Sociología de Kiev.⁶⁵

Tras el acuerdo con Rusia, la oposición se lanzó a las calles protestando contra una decisión que alejaba claramente a Ucrania de la Unión Europea en los próximos años. Estas protestas, convocadas desde noviembre, iban sumando jornada tras jornada cada vez más manifestantes, y se empiezan a producir también en otras ciudades de Ucrania, y alcanzan su punto más álgido en enero de 2014. Ese mismo mes, el Parlamento ucraniano, conocido como la Rada Suprema, ordena el desalojo de la plaza de la independencia de Kiev, que hasta entonces era el centro de las protestas, y se empiezan a producir episodios de violencia, lo cual provoca cada vez un mayor rechazo al gobierno de Yanukovich. Después de varias jornadas en las que mueren varios manifestantes durante finales de enero y principios de febrero, el día 21 de febrero Yanukovich abandonó el palacio presidencial sin aviso a la rada suprema, y dejó el país.

Ese mismo día, la Rada Suprema decide destituir al presidente al ausentarse, y en la Rada se acuerda adelantar las elecciones. A partir de ese momento, se hace más patente la división social y territorial que existe en Ucrania, y en ciertas ciudades y regiones del sur y el este de Ucrania se producen protestas en contra del nuevo gobierno de transición que ha surgido en Kiev, alegando que se había producido un golpe de estado. En múltiples regiones se produjeron estos hechos, pero, sobre todo, estas protestas se registraron en los óblast de Lugansk, Donetsk y la república de Crimea.

Las fuerzas rusas que se encontraban en la región ucraniana de Crimea en la base de Sebastopol empezaron a tomar posiciones, “*con el pretexto de proteger las instalaciones rusas*”⁶⁶. El día 27 de febrero de 2014, ante un estado de confusión de las tropas ucranianas en Crimea, grupos de hombres armados (convenientemente llamados Hombres verdes) acabaron ocupando el Parlamento local de Simferópol. En el transcurso de esas semanas, se produce una auténtica ocupación por los paramilitares de la península. Se declaró la independencia de la península por parte del Consejo Estatal de la República de Crimea, y se convocó a los ciudadanos a un referéndum para su anexión a Rusia. El referéndum reflejó un apoyo mayoritario para la anexión, aunque fue rechazado por los países occidentales ya que se consideró falto de garantías. A esta consulta se refirió la Unión Europea como un referéndum “*ilegal e ilegítimo*” el presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy y el

⁶⁵ BONET, P., (2013, noviembre 29). *Las dos Ucránias frente a Europa*. El País. Consultado el 15 de mayo de 2023. En https://elpais.com/internacional/2013/11/29/actualidad/1385748525_693419.html

⁶⁶ GALEOTTI, Mark. *Las Guerras de Putin De Chechenia a Ucrania / 2022*. Madrid: Desperta Ferro, 2022. 1ª Edición. Print. Capítulo 14, pp 149

presidente de la Comisión Europea en ese momento José Manuel Durao Barroso⁶⁷. La UE también rechazó la anexión de Crimea por Rusia que se produjo poco después del referéndum.

Tras estos hechos, y quizá debido al éxito y la rapidez de los actos consumados tras la anexión de Crimea, se producen protestas contra el “Euromaidán” y se ocupan los edificios administrativos regionales tanto de Donetsk como de Lugansk. Se establecieron milicias locales que buscaban una anexión de esos territorios a Rusia también. Sin embargo, a diferencia de lo que había ocurrido en Crimea, en abril de 2014 Kiev sí que reaccionó y comenzaron los enfrentamientos entre el ejército ucraniano y las milicias prorrusas en la zona más oriental de Ucrania. Es imperativo destacar que el apoyo ruso, aunque escaso en esos momentos, fue sostenido en el tiempo y permitió estabilizar la situación durante el verano, momento en el que las milicias prorrusas sólo controlaban una parte de ambas provincias. Se conoce esta guerra desde entonces como la Guerra del Donbás.

Al llegar septiembre se produce un primer acuerdo a 4 partes entre Ucrania, Rusia, los líderes prorrusos y la OSCE (Organización de seguridad y cooperación en Europa), este tuvo una eficacia limitada en poner fin a los combates, sí que fue útil para reducir la escalada de violencia. En febrero de 2015, se volvieron a reunir en Bielorrusia los líderes de Rusia, Francia, Alemania y Ucrania (En ese momento era presidente Poroshenko, tras las elecciones de 2014), y se consiguió llegar a un alto al fuego con los acuerdos de Minsk II. Aunque se buscaba reintegrar a las provincias en Ucrania, “las dos repúblicas populares continuaron en rebeldía”.⁶⁸ Angela Merkel admitió que estos acuerdos fueron para “dar a Ucrania tiempo”⁶⁹, y preparar para el conflicto al ejército ucraniano.

En cuanto al Acuerdo de Asociación que cobró tanta importancia entre la UE y Ucrania, no llegó a ser ratificado hasta 2017 por los estados miembros, estando en vigor a partir del 1 de septiembre de ese año. Aunque estaba ya provisionalmente aplicado desde septiembre de 2014⁷⁰.

⁶⁷ RTVE.es. (2020, noviembre 3). *La Unión Europea rechaza el referéndum de Crimea* | RTVE.es. RTVE.es. Consultado el 12 de mayo de 2023. <https://www.rtve.es/noticias/20140316/ucrania-rusia-pactan-tregua-crimea-hasta-21-marzo/897824.shtml>

⁶⁸ GALEOTTI, Mark. *Las Guerras de Putin De Chechenia a Ucrania / 2022*. Madrid: Desperta Ferro, 2022. 1ª Edición. Print. Capítulo 15, pp 166

⁶⁹ Newsroom. *Modern Diplomacy*. (2022). *Merkel's confession could be a pretext for an International Tribunal*. *Modern Diplomacy*. Consultado el 11 de mayo de 2023. En <https://moderndiplomacy.eu/2022/12/13/merkels-confession-could-be-a-pretext-for-an-international-tribunal/>

⁷⁰ *Página web del Consejo Europeo y el Consejo de la UE. Política de ampliación de la UE. Ucrania*. Consultado el 30 de abril de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/ukraine/>

Este entró en vigor en 2017, incluso con la ratificación del gobierno neerlandés, tras considerar los beneficios económicos del acuerdo. Que se mostró dubitativo como explicamos anteriormente, debido a que la población había rechazado la entrada en vigor del acuerdo en un referéndum en 2016.

Este acabó entrando en vigor, a pesar del rechazo del referéndum; debido a que este era de naturaleza consultiva; y que el gobierno neerlandés tenía la última palabra sobre esta cuestión y acabó y ratificando este tras ser aprobado por el Parlamento de Países Bajos

Después del acuerdo de Minsk II, podemos hablar de un estancamiento del conflicto hasta 2021-2022. Podemos encontrar paralelismos como ha ocurrido en otros territorios de algunas naciones post soviéticas, como es el caso de Moldavia (Con la guerra de Transnistria 1992); Georgia (Con Abjasia, y Osetia del Sur). Este conflicto no se reactivó hasta el 2022 con la invasión rusa de Ucrania, aunque la acumulación de tropas llevaba en marcha desde meses antes, como revelaron las fuentes de inteligencia americanas.⁷¹

4.2 Contexto de la guerra de Ucrania y consecuencias en la Unión

Ucrania fue atacada en la madrugada del 24 de febrero de 2022, era una situación que en principio no parecía probable para la mayoría de gobiernos europeos, e incluso fue descartada por el gobierno ucraniano días antes de la invasión. Sin embargo, no era impensable por ningún gobierno, ya que se había dado la alarma por varias agencias de inteligencia. Rusia invade el norte desde Bielorrusia con la intención de tomar Kiev en cuestión de 3 días. Por el este, intentando ocupar el resto de las provincias de Donetsk y Lugansk, además de intentar tomar Járkov. Desde el sur, saliendo desde Crimea, en dos direcciones, hacia la frontera con Moldavia por vía de Jérsón y Nicolaiev para llegar hasta Transnistria; y por el otro lado, camino de Mariúpol para enlazar con las tropas que se encontraban en la zona de Donbás.

Sin embargo, frente a la agresión inesperada, el ejército estaba mucho más preparado que en 2014 y tanto el gobierno de Zelenski como la población civil se movilizaron para defender el país. Frente a la idea de guerra rápida que habían planteado los rusos, la guerra se comenzó a enquistar cuando no se cumplió prácticamente ningún objetivo militar inicialmente propuesto. La guerra fracasa y se enquista en gran medida, se

⁷¹ HARRIS, S., & SONNE, P. (2021, diciembre 4). *Russia planning massive military offensive against Ukraine involving 175,000 troops, U.S. intelligence warns*. *Washington Post*. Consultado el 10 de mayo de 2023. En https://www.washingtonpost.com/national-security/russia-ukraine-invasion/2021/12/03/98a3760e-546b-11ec-8769-2f4ecd17a2ad_story.html

evita la invasión de Kiev y el cambio de gobierno en Ucrania que se pretendía. Frente a los tres días que había presupuestado que le llevaría la toma de la capital ucraniana, pasan varios meses, y desde el Kremlin cambia la narrativa a que solo se intenta liberar las zonas rusófonas de Ucrania, refiriéndose principalmente al sur y al este de Ucrania. Posteriormente, en verano y otoño del año 2022, se produce una satisfactoria contraofensiva que consigue arrebatar zonas ocupadas militarmente del sur, como la ciudad de Jersón, y del este, en el óblast de Járkov.

Actualmente, más de un año después del comienzo de la guerra, esta sigue en curso, aunque se han producido varias ofensivas y contraofensivas, gran parte del sur y del este de Ucrania siguen estando ocupadas por el ejército ruso. Por ahora, no se avista un fin del conflicto ni en el corto ni en el medio plazo, y tampoco parece viable la opción diplomática para llegar a un acuerdo entre los dos países.

Millones de refugiados ucranianos viajaron tras el comienzo de la invasión hacia el oeste del país buscando entrar en la Unión Europea para escapar de la guerra. Esta situación de emergencia humanitaria obligó a la Unión a asignar hasta 733 millones de euros en asistencia humanitaria para los refugiados ucranianos. Una de las medidas más importantes, se da el día 4 de marzo de 2022, donde el Consejo de la Unión Europea toma la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382⁷². En esta se corrobora que hay una afluencia en las fronteras de la UE de personas que proceden de Ucrania debido a la guerra, y siguiendo lo establecido por la Directiva 2001/55/CE⁷³ (también conocida como Directiva de protección temporal) se activa de esta manera la protección temporal de estas personas desplazadas⁷⁴.

Esta directiva dota de una serie de derechos a nacionales ucranianos, apátridas con protección internacional en Ucrania y los miembros de familias de estas personas, de manera excepcional en toda la Unión, permitiendo que todas estas personas procedentes de Ucrania pudieran residir, trabajar, recibir atención médica, educación para los menores y

⁷² Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal. Diario Oficial de la Unión Europea L 71/1 del 4 de marzo de 2022.

⁷³ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. Diario Oficial de la Unión Europea n° L 212 del 07 de agosto de 2001.

⁷⁴ Página web del Consejo Europeo y el Consejo de la UE. Respuesta de la UE ante la invasión rusa de Ucrania. La solidaridad de la UE con Ucrania. Consultado el 1 de mayo de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine>

desplazarse libremente por toda la Unión Europea. Tiene además una duración de un año, que es prorrogable a dos.

La guerra de Ucrania ha supuesto un gran cambio en la política europea en el año 2022. La agresión contra Ucrania por parte de Rusia, ha cambiado por completo las prioridades de la Unión Europea en muchísimos ámbitos. Uno de estos ha sido la política exterior de la Unión Europea, ya que el bloque ya no puede contar más con Rusia ni como un socio fiable en sentido diplomático, ni como socio comercial. Ha sido manifiestamente claro esto último en materia energética, ya que esta ha sido utilizada por Rusia como una herramienta para presionar tanto a Ucrania, Moldavia y Georgia como incluso a los países miembros desde el comienzo de la guerra.

La invasión ha supuesto un reto para la Unión Europea en muchas materias como pueden ser el ámbito político, diplomático, energético, económico. Aunque el conflicto abrió una gran crisis política, podemos argumentar que también ha supuesto una gran oportunidad para la Unión. La guerra ha provocado una mayor cohesión interna entre los países a la hora de tomar decisiones como conjunto. Como respuesta de la invasión, aparte de la directiva de protección temporal, se asignaron fondos para ayudar a los refugiados ucranianos y los países que los acogían, y se prestó una ayuda financiera al gobierno ucraniano, se suspendieron los aranceles que quedaban fuera del acuerdo de asociación y se brindó apoyo económico y material al ejército de Ucrania.

También, como consecuencia del conflicto bélico, se han establecido una serie de paquetes de sanciones económicas y políticas a Rusia con el fin de como medida de presión para acabar con la guerra. Las medidas tomadas hasta ahora se centran en presionar a las personas, instituciones e industrias que se lucran y favorecen la continuación del conflicto. La última medida ha sido la aprobación del undécimo paquete en junio de 2023, que versan sobre la elusión de las restricciones de las medidas.

La mayoría de paquetes de sanciones elaboran una lista de entidades y personas a los cuales se le inmovilizan los bienes en territorio de la Unión, teniendo las personas también prohibido entrar en el territorio de la UE. En el ámbito comercial, la estrategia se basa en *“maximizar las repercusiones negativas de las sanciones en la economía rusa, y limitar las consecuencias para las empresas y ciudadanos de la UE”*⁷⁵. Una de las medidas que más afectó a la economía rusa fue su expulsión del sistema interbancario Swift, que se utiliza en todo el

⁷⁵ *Página web del Consejo Europeo y el Consejo de la UE. Como funcionan las sanciones de la UE contra Rusia. Consultado el 1 de mayo de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>*

mundo para las operaciones de transferencias de efectivo entre los bancos. Y también se buscó limitar el comercio energético con Rusia; aunque no se limitó la compra de gas natural, sí que se estableció un tope máximo para el precio del petróleo desde diciembre de 2023. Esto es para reducir la fuente de ingresos que suponen los combustibles fósiles para el gobierno ruso, y que podrían seguir financiando la guerra.

La Unión también ha apoyado al ejército ucraniano con hasta 12.000 millones de euros de dos formas distintas; de una forma individual por los estados miembros, y también mediante el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (conocido también como FEAP). Este organismo se creó en el año 2021 dentro de la PESC para evitar conflictos y reforzar la seguridad y paz global. La UE ha movilizado hasta ahora con 3.600 millones de euros del fondo para suministrar equipos de protección individuales, botiquines, combustible y equipos militares letales de defensa⁷⁶. El Consejo Europeo, decidió proporcionar también municiones de artillería el 20 de marzo de 2023 mediante este fondo, y así mismo, también se vio obligado a incrementar el límite financiero del organismo en 3.500 millones⁷⁷. Esto último es consecuencia de que se ha incrementado el gasto del fondo en armar al ejército ucraniano y dejando así un margen financiero suficiente para poder equipar con más compras a este ejército si fuera necesario.

Se ha producido una disminución del euroescepticismo⁷⁸ en el último año tras el comienzo de la invasión (como así recoge el eurobarómetro más reciente en invierno 2022-2023) entre los ciudadanos de la Unión, donde un 45% tiene una imagen positiva de la UE, y solo un 18% tiene una imagen negativa. Aunque es imperativo destacar que el impacto de la guerra puede haber sido limitado y puede haber producido sólo un cambio parcial, ya que debemos observar dos efectos que hasta entonces se estaban dando en la Unión, como es el efecto del Brexit desde 2020, y la crisis del COVID 19.

Otra consecuencia de la guerra ha sido en el ámbito de la ampliación. Como es sabido, la política de ampliación de la Unión Europea supone una gran herramienta diplomática para todos aquellos países externos a la Unión que quieran pertenecer a este algún día. La guerra ha acelerado las aspiraciones políticas de países que formaban parte de la agenda oficial de la UE, como de otros que aún no estaban en ella. Muchos de estos

⁷⁶ *Página web del Consejo Europeo y el Consejo de la UE. Respuesta de la UE ante la invasión rusa de Ucrania. La solidaridad de la UE con Ucrania. Consultado el 7 de julio de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine>*

⁷⁷ *Nota sobre la entrega y adquisición conjunta de municiones para Ucrania, aprobada por el Consejo el 20 de marzo de 2023. Secretaría General del Consejo.*

⁷⁸ *Standard Eurobarometer 98 - Winter 2022-2023 (2023). Public opinion in the European Union. European Commission.*

países han visto con la invasión que la Unión era una garantía de seguridad y prosperidad económica en el largo plazo que no podía ofrecer ninguna otra alianza política en Europa. Un ejemplo de esto sería lo ocurrido con los países del “trío asociado” formado por Georgia, Ucrania y Moldavia, que en mayo de 2022 solicitaron la entrada en la Unión Europea.

Como veremos, el desenlace de la guerra de Ucrania va a tener una gran importancia en los próximos años no solo a nivel de la Unión Europea, y para los países vecinos, (y sus aspiraciones para adherirse a la Unión), sino a escala global.

4.3 El cambio en la Agenda de adhesión

Como introdujimos anteriormente, el comienzo de la guerra supuso un cambio en la agenda de ampliación de la Unión. De no contemplar ni siquiera la solicitud a la adhesión de Ucrania, Moldavia y Georgia (aunque se la imaginaba en un posible futuro), de manera urgente se encontró con las tres solicitudes tras el inicio de la invasión. Esto forzó a la Unión a posicionarse claramente sobre la posibilidad de adhesión de los tres estados, y de esta manera se cambió la agenda oficial que solo contemplaba la posible adhesión de los Balcanes Occidentales y a Turquía.

A continuación, analizaremos cómo se produjo el cambio en la agenda y en qué situación se encontraba el trío de asociación al solicitar la adhesión:

- Ucrania

Este país siempre ha sido un socio importante a nivel económico y político con la UE desde su independencia. La política ucraniana siempre estuvo caracterizada por el bloqueo interno, un problema con la corrupción política, e influencia por el peso que tienen los oligarcas en la economía del país.

Antes del Euromaidán de 2013, se había producido ya una primera demostración del europeísmo de parte de la población en “la Revolución Naranja” en 2004. Esta ocurrió tras unas elecciones que se consideran fraudulentas por observadores internacionales donde se dio ganador a Yanukóvich y que tras la decisión del Tribunal Supremo ucraniano de repetirlas frente a Victor Yushenko que era favorable a la adhesión a la Unión Europea. Aunque la revolución tuvo muchas motivaciones, una de ellas fue una futura integración europea.

Sin embargo, la UE no buscaba ampliar en ese momento la Unión más al este, ya que era reciente la integración del este y sur que ocurrió en 2004. Y esto provocó cierta

frustración en Ucrania, se buscó “una integración económica y una asociación política con la UE lo más estrecha posible”⁷⁹. Antes de la llegada de Yanukovich al poder en 2010, la primera ministra Timoshenko buscó inicialmente una ampliación. Rápidamente la UE, le ofreció como contraoferta firmar un acuerdo de asociación también conocido en inglés como “Deep and Comprehensive Free Trade Agreement”.

Este acuerdo, que supuso el primero de muchos otros que firmaría la Unión Europea con terceros países, tenía dos características marcadas; En primer lugar, desde un punto de vista más político, suponía una asociación más estrecha y alineada de Ucrania con la política exterior de la Unión Europea. Y por otro lado desde un punto de vista económico, se buscaba crear una zona de libre comercio que por una parte pudiera eliminar la necesidad de aduanas comerciales entre los dos países, y redujera la burocracia existente para mejorar el comercio entre las dos partes, pudiendo entrar así los productos ucranianos en el Mercado Único Europeo con mayor facilidad.

Ese acuerdo de asociación, buscaba una mayor igualdad entre las partes para comerciar en ambos mercados. Sin embargo, es un acuerdo “asimétrico”⁸⁰, ya que supondría que al acceder Ucrania al Mercado Único Europeo debía adoptar toda la normativa y legislación respecto a ese Mercado Único. Lo cual daría lugar a que la UE tendría todo el poder para adoptar la legislación aplicable al comercio en el mercado unitario, cediendo parte de su soberanía legislativa al formar parte de este acuerdo.

Sin embargo, como hemos explicado con anterioridad, hubo un cambio político en 2010 con la llegada de Yanukóvich. En ese momento, debido a que surgieron dudas entre los países miembros debido al cambio político, la UE exigió que se cumplieran una serie de compromisos para poder aceptar el pacto, entre los que se destacaban reformas electorales, judiciales y ciertas reformas de importancia para la UE. Sin embargo, aunque se produjeron ciertas reformas, el nuevo gobierno era menos favorable al pacto y buscaba a su vez un acercamiento a Rusia. Como anteriormente hemos descrito, esto acabó produciendo el rechazo a la asociación con la Unión, prefiriendo el pacto que le ofrecía Rusia, y dando así comienzo a la revolución del Euromaidán y los eventos de 2014.

⁷⁹ ALONSO MOREDA, Nicolás, BOLLO AROCENA, María Dolores. *Cuestiones actuales de la integración europea: La Unión Europea como actor internacional: la crisis de Ucrania. La Unión Europea frente al reto de la inmigración: Memoria de las Jornadas celebradas en la UPV/EHU, el 27 de noviembre de 2014 y el 4 de mayo de 2015, en el marco del Programa Erasmus + de la Unión Europea / Nicolás Alonso Moreda, María Dolores Bollo Arocena (co-directores). Cizur Menor: Aranzadi, 2015. Print. Capítulo I, pp 19*

⁸⁰ ALONSO MOREDA, Nicolás, BOLLO AROCENA, María Dolores. *Cuestiones actuales de la integración europea: La Unión Europea como actor internacional: la crisis de Ucrania. La Unión Europea frente al reto de la inmigración: Memoria de las Jornadas celebradas en la UPV/EHU, el 27 de noviembre de 2014 y el 4 de mayo de 2015, en el marco del Programa Erasmus + de la Unión Europea / Nicolás Alonso Moreda, María Dolores Bollo Arocena (co-directores). Cizur Menor: Aranzadi, 2015. Print. Capítulo I, pp 20.*

Con la llegada del nuevo gobierno de Poroshenko ya casi a mitad del año 2014, se produjo de nuevo un rápido acercamiento a la Unión Europea. El nuevo gobierno firmó rápidamente el Acuerdo de Asociación con la UE, y se empezó a aplicar provisionalmente desde el 1 de septiembre de 2014, aunque no entró completamente en vigor hasta el 1 de septiembre de 2017. Desde entonces, se han producido varias reuniones desde que entró provisionalmente en vigor el acuerdo para supervisar el cumplimiento de este.

Aunque el acuerdo fue significativo, existía una gran parte de la opinión pública y política ucraniana, que desde 2014 abogaba por convertirse en miembro pleno de la Unión. Sin embargo, existían aún capas de la población, y regiones donde, aunque se apoyaba el acuerdo, la opción de convertirse en miembro pleno no era mayoritaria.

La UE con respecto a la integración de este país se limitó exclusivamente al ámbito económico, y a recomendar reformas para el país. Había un consenso casi mayoritario en la Unión de que aún no era el momento de hablar de adhesión. El estado se encontraba casi en bancarrota y había un conflicto militar en activo en la zona del Donbás. Por otro lado, si la integración de los Balcanes Occidentales con menor población y peso económico estaba siendo demasiado lenta, la integración de Ucrania se veía titánica.

En ningún momento se quiso dar esperanzas de integrarse a la Unión en un corto-medio plazo. Un ejemplo sobre la falta de apremio es que Juncker pronosticaba en 2016 la entrada de Ucrania en 20 a 25 años⁸¹, y Poroshenko en 2019 afirmaba que solicitaría la entrada en 2024⁸². Y varios de los países parecían estar en contra de una adhesión próxima de Ucrania a la Unión como Francia y Países Bajos (otros como Lituania y Polonia sí que querían una rápida integración en el bloque), aunque el apoyo a Ucrania en el conflicto territorial con Rusia fue inquebrantable durante este periodo.

Fue el inicio de la guerra el que aceleró los planes del gobierno ucraniano. El día 28 de febrero, el gobierno ucraniano solicitó la adhesión formalmente a la Unión Europea, y debido a las excepcionales circunstancias, Zelenski pidió una adhesión inmediata a la Unión, mediante un “procedimiento especial”.

La situación de urgencia y excepcional cohesión debido a las circunstancias sí que se notó tanto en las declaraciones de los dirigentes de la Comisión Europea y del Consejo Europeo, pero sobre todo se notó en los tiempos de referencia sobre los pasos que se

⁸¹ Rfe/RL. (2016b, marzo 4). *Juncker Says Ukraine Not Likely To Join EU, NATO For 20-25 Years*. RadioFreeEurope/RadioLiberty. Consultado el 20 de junio de 2023. <https://www.rferl.org/a/juncker-says-ukraine-not-likely-join-eu-nato-for-20-25-years/27588682.html>

⁸² *The Objective*. (2019, enero 29). *Ucrania solicitará el ingreso en la Unión Europea en 2024*. *The Objective*. Consultado el 20 de junio de 2023. <https://theobjective.com/espana/2019-01-29/ucrania-solicitará-el-ingreso-en-la-union-europea-en-2024/>

siguen para procesar la solicitud de adhesión, y que desembocó en el otorgamiento de estatuto de candidato.

- Moldavia:

Con respecto a Moldavia, es necesario indicar que la situación era muy parecida a la ucraniana: Existe un conflicto territorial en la zona de Transnistria, que también aloja tropas regulares rusas; Se habían sucedido varios gobiernos a favor y en contra de la pertenencia a la Unión Europea; y sí que había una mayoría de la población a favor de la integración con la Unión Europea.

Este país cuenta con ciertas particularidades con respecto a la situación de Ucrania. Por un lado, que no había un conflicto bélico en activo entre el gobierno y el territorio separatista apoyado por Rusia, ya que llevaba “congelado” desde la guerra de Transnistria que terminó en el año 1992. Y, por otro lado, el país contaba con una parte de la población que buscaba la integración territorial con Rumanía, ya que es un país con el que comparte una historia, cultura y un idioma en común. Anteriormente, la UE se había pronunciado sobre el hecho de que, si un país se incorporaba a un estado miembro, este territorio pasaría automáticamente a estar integrado en la UE al formar parte del estado miembro (como fue el caso de la reunificación alemana). Sin embargo, aunque esto último facilita la integración con la Unión, había poco consenso político y en la sociedad sobre cómo poder llevar a cabo este proceso sin reactivar problemas territoriales internos de Moldavia.

Aun así, hubo consenso suficiente para que se pudiera firmar un acuerdo de asociación entre Moldavia y la Unión Europea en 2014, que entró en vigor plenamente en julio de 2016⁸³. Este se basaba en el primer acuerdo de este tipo con Ucrania que se había negociado previamente, e incluía esa alineación de la política exterior de Moldavia con la UE y la zona de libre comercio entre el Mercado Único Europeo. Este pacto situó a Moldavia en una posición más cercana a la Unión y las diferentes reuniones del Consejo de Asociación supervisaron la aplicación de reformas que solicitaba la UE para aplicar el acuerdo.

En las últimas elecciones presidenciales en Moldavia, se eligió a Maia Sandu, que se presentaba con una plataforma a favor de la adhesión con la Unión. Aunque no se preveía una solicitud de adhesión en los próximos años por parte del gobierno moldavo Este

⁸³Página web del Consejo Europeo y el Consejo de la UE. *La Asociación Oriental. Relaciones de la UE con la República de Moldavia.* Consultado el 1 de mayo de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/moldova/>

hecho es relevante porque al comenzar la invasión de Ucrania, y al solicitar Ucrania la adhesión. Hubo una gran urgencia para aprovechar la situación, y el gobierno moldavo solicitó con Georgia la adhesión a la Unión. Y también se vio beneficiado de la situación excepcional de cohesión y que le permitió procesar su solicitud rápidamente y que acabaría con la concesión del estatuto de candidato.

- Georgia:

Este país, aunque también forma parte del trío de asociación junto a Ucrania y Moldavia, guarda ciertos paralelismos con los dos estados anteriores. Estos paralelismos aparecen en cuanto a que también tiene un conflicto territorial con Rusia en sus regiones de Abjasia y Osetia del Sur (donde se produjo un conflicto armado en 2008); y que cuenta con un gran consenso político y social sobre la pertenencia a la Unión Europea desde antes incluso que Ucrania a consecuencia de la guerra.

Sin embargo, se pueden observar ciertas divergencias con los otros dos estados. Ya que este país se encuentra físicamente fuera de Europa (se considera parte de Asia), y está alejado físicamente de cualquier otro país miembro.

También firmó un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea en el año 2014, que entró en vigor en el año 2016. Y se llevaban a cabo reuniones del Consejo de Asociación para comprobar que se estaban realizando las reformas necesarias para la aplicación del acuerdo.

El gobierno de Georgia y los principales partidos de la oposición están a favor de la integración con la UE y la OTAN. Y por eso, sí que estaba en la agenda del gobierno solicitar la adhesión de Georgia en un futuro. Sin embargo, la invasión provocó precipitadamente la implementación de los planes del gobierno, y días después de ser solicitado por Ucrania, junto a Moldavia, se solicitó la adhesión. Junto a los otros dos países del trío, disfruto de una mayor rapidez en el procesamiento de la solicitud.

Sin embargo, aunque la Comisión en su informe el 17 de junio de 2022 recomendó al Consejo Europeo que concediera al país el estatuto de país candidato, el Consejo declaró el 23 de junio de 2022, que solo se podría conceder este estatuto después de haberse atendido las prioridades que recogía la Comisión en su informe⁸⁴. Por lo que este es el único país solicitante junto a Kosovo, que no ha recibido aún el estatuto de candidato.

⁸⁴Página web del Consejo Europeo y el Consejo de la UE. Política de ampliación de la UE. Georgia. Consultado el 20 de abril de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/georgia/>

5. NEGOCIACIÓN Y DISCUSIÓN DE LA ADHESIÓN

En este apartado vamos a analizar cómo de avanzado está el proceso de adhesión y la negociación de la adhesión de Ucrania; Analizaremos las dificultades que entabla la adhesión de un país con un gran tamaño y en una situación geopolítica tan complicada como la ucraniana. Y también en qué punto se encuentra la adhesión de Moldavia.

5.1 La adhesión. La hoja de ruta hacia la apertura de negociaciones con Ucrania

Como hemos explicado anteriormente, tras el comienzo de la invasión, los planes del gobierno ucraniano se aceleran y con urgencia solicitan la adhesión formal a la Unión Europea el día 28 de febrero de 2022. Hasta ese momento, siempre se había hablado de futuras fechas en las que el gobierno ucraniano pediría la adhesión formal, pero no se esperaba una decisión así en 2022. Zelenski solicitó la entrada de manera inmediata y por un “procedimiento especial”. Días después le siguen Georgia y Moldavia, formando así el trío de asociación para la adhesión. Ya que los tres gobiernos habían coordinado de manera conjunta sus posiciones para la integración desde el año 2021. El Parlamento Europeo se posicionó a favor de convertir a Ucrania en un candidato oficial el 1 de marzo.

Ante estos hechos, el 7 de marzo de 2022, el Consejo de la Unión Europea solicitó a la Comisión para que emitiera el informe necesario sobre su opinión a la solicitud de adhesión de Ucrania, y también de las adhesiones de Moldavia y Georgia.

El siguiente paso fue el cuestionario de la Comisión a Ucrania el día 8 de abril sobre los criterios económicos y políticos, y luego un segundo cuestionario el día 13 de abril sobre los capítulos del acervo de la Unión. En este cuestionario se preguntan sobre materias legislativas, institucionales y políticas del país. El objetivo era conocer cómo estaba de preparada Ucrania en esas materias, y para tener un marco de referencia para conocer qué áreas necesitan reformas y así prepararse para las negociaciones. Ucrania respondió con premura a estas cuestiones y devolvió los cuestionarios el 17 de abril y 9 de mayo respectivamente.

Lo significativo aquí fue la velocidad en la que se llevó a cabo este proceso si lo comparamos con procesos anteriores. Esto es debido a la situación excepcional y como muestra de solidaridad por la guerra. La propia Von der Leyen se pronunció sobre la solicitud, admitió esa mayor velocidad en estos pasos previos a la negociación, y afirmó que

“no serían cuestión de años, como es habitual, formarse una opinión, sino de semanas”⁸⁵. Además, manifestó que el futuro de Ucrania estaba en la Unión.

Tras esto, la Comisión presentó el informe sobre la opinión de la solicitud a la adhesión de Ucrania, dirigido al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea el 17 de junio de 2022. También publicó el mismo día la opinión sobre la adhesión de Georgia y Moldavia. Y recomendó al Consejo Europeo la concesión del estatuto de candidato para los tres países.

Seis días después, se da el último paso en el proceso de adhesión hasta el momento, ya que el Consejo Europeo le concedió el estatuto de candidato oficial a Ucrania y a Moldavia. Sin embargo, no se le concedió a Georgia, a la que animó a continuar con las reformas para cumplir con las prioridades de su informe de la Comisión⁸⁶. Por otro lado, el inicio de las negociaciones de adhesión al cumplimiento de las condiciones especificadas en los informes para ambos países.

- El informe de la Comisión:

El informe de la Comisión comienza haciendo un repaso de la solicitud para la aplicación y de las relaciones entre la Unión Europea y Ucrania. Es en la segunda parte referida a los criterios para la adhesión donde se hace un análisis más detallado de la situación actual de las reformas en Ucrania; como las instituciones y la legislación están adaptadas al acervo de la UE; y las conclusiones con prioridades para las reformas que debe de realizar el país para continuar con la adhesión.

Analizando los criterios de adhesión, estos se dividen principalmente en tres áreas; los criterios políticos, los criterios económicos y la habilidad de Ucrania para asumir la obligación de la entrada en la UE.

En cuanto a los criterios políticos; se destaca la resiliencia de las instituciones tras la invasión rusa, ya que el gobierno ha podido continuar funcionando. Por otro lado, también destaca la fuerza de la sociedad civil como un actor importante en el funcionamiento de la democracia ucraniana. También señala que Ucrania está avanzada en lo que respecta a la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos en el país y la protección de minorías. Sin embargo, destaca sobre todo

⁸⁵ GÓMEZ, M. V. (2022, abril 18). Ucrania acelera los trámites para intentar convertirse en miembro de la Unión Europea. El País. Consultado el 23 de junio de 2023. <https://elpais.com/internacional/2022-04-18/ucrania-acelera-los-tramites-para-intentar-ser-miembro-de-la-union-europea.html>

⁸⁶ *Página web del Consejo Europeo y el Consejo de la UE. Política de ampliación de la UE. Georgia. Consultado el 20 de abril de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/georgia/>*

dos áreas políticas que necesitan una reforma importante. La primera en cuanto a la eficiencia del poder judicial y la evaluación de la responsabilidad de los tribunales. Por otro lado, también se destaca la necesidad de hacer profundas reformas en cuanto a la persecución de la corrupción y el establecimiento de un alto tribunal de anticorrupción que sea funcional, eficaz e independiente.

Sobre los criterios económicos; se destaca también la resiliencia de la economía ucraniana y la relativa estabilidad financiera y macroeconómica en un momento tan delicado como el conflicto bélico (habla del previsible impacto sobre la inflación del país debido a la guerra). La Comisión señala aquí a la determinación política y a un cierto funcionamiento de las instituciones como los dos factores para haber conseguido esta resiliencia. Sin embargo, la economía sigue siendo muy pobre con respecto a los estándares europeos. También subraya que deberán seguir realizándose reformas en cuanto a que las instituciones siguen siendo débiles para perseguir la corrupción (difícil cuando grandes partes de la actividad económica y el empleo se encuentran en la economía informal), y existen industrias enteras en situación de monopolios de oligarcas. Otros aspectos que requieren una reforma estructural que ayude al funcionamiento de la economía de mercado son reducir el peso de los oligarcas y del estado en algunas áreas, además de mejorar la flexibilidad del mercado laboral y la protección de la propiedad privada.

Por último, también se destaca la capacidad que tiene actualmente Ucrania para hacer frente a las obligaciones necesarias para la adhesión. Ya que, debido al Acuerdo de Asociación entre la Unión y Ucrania en vigor, grandes partes del acervo de la Unión ya se estaban aplicando en Ucrania⁸⁷. Esto va a facilitar el cumplimiento rápido de varios de los capítulos de las negociaciones, aunque destaca que hay ciertos campos donde menos avanzada la implementación.

Se marcan siete prioridades que serán necesarias para que el país pueda continuar con el proceso de adhesión:

1. Implementar un proceso de selección de los jueces del Tribunal Constitucional de Ucrania que se base en la integridad personal y habilidades profesionales.
2. Verificar la integridad de los candidatos del Consejo Superior de Justicia, y elegir candidatos para formar la Comisión de Alta Cualificación de Jueces de Ucrania
3. Reforzamiento de la lucha contra la corrupción (sobre todo de alto nivel) con investigaciones proactivas y creíbles. Nombrar al jefe de la Oficina del fiscal

⁸⁷ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE de 17 de junio de 2022. Opinión de la Comisión sobre la solicitud de adhesión ucraniana a la Unión Europea. COM (2022) 407 final. pp 20.*

especializado en delitos de corrupción y al director de la Oficina Nacional Anticorrupción.

4. Comprobar que la ley contra el blanqueo de dinero cumple con los estándares del Grupo de Acción financiera (organización intergubernamental contra el blanqueo de dinero), y adoptar un plan estratégico para la reforma de la ley.
5. Establecer una ley contra los Oligarcas, limitando así su influencia en la política, sociedad y economía del país.
6. Adoptar una legislación sobre medios que esté alineada con la legislación de la UE y fortalezca la independencia del regulador de medios.
7. Finalizar la reforma del marco de minorías nacionales, y adoptar medidas para la implementación inmediata y efectiva.

Por último, el informe concluye con la recomendación al Consejo Europeo para que se le conceda el estatuto de candidato, menciona que se hará una evaluación detallada a final de año sobre el estado del cumplimiento de las prioridades.

5.2 La dificultad de la adhesión

Parece claro que la adhesión de Ucrania va a suponer un reto estratégico para la UE, como posteriormente vamos a analizar. Sin embargo, debemos señalar la factibilidad de la negociación. Específicamente las dificultades actuales con las que cuenta Ucrania como país para poder llevar a cabo la adhesión, las negociaciones y para que el resto de estados miembros admitan al país como estado miembro. También entraremos a analizar el estado de algunos de los capítulos del acervo que fueron evaluados recientemente por la Comisión Europea en su evaluación detallada de final de año.

- Sobre la elegibilidad de Ucrania:

En primer lugar, la Comisión se pronunció sobre la elegibilidad de Ucrania en el informe de la solicitud de adhesión de una forma indirecta. Como hemos explicado previamente, existen 3 condiciones sobre elegibilidad que deben cumplir los países que quieran solicitar la adhesión: El cumplimiento del artículo 49 del TUE, el cumplimiento a su vez del artículo 2, y los criterios de Copenhague.

La Comisión recalca que Ucrania sí que cumple tanto con los criterios establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 y como los criterios reforzados de Madrid de 1995, especialmente lo referente a la capacidad administrativa del país. Cumple con el criterio político de estabilidad de instituciones para garantizar la democracia (con la

dificultad añadida de mantenerla en periodo de guerra). Se cumple también el criterio económico, en cuanto a que tiene una economía de mercado funcional y está claro que al haber transcurrido varios años desde la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación, sí que tiene capacidad para hacer frente a la competencia y fuerza del Mercado Europeo Único. Por esa misma razón, también cumple con el criterio administrativo e institucional, en cuanto a que también tiene capacidad para aplicar el acervo de la Unión y cumplir con las obligaciones de convertirse en miembro ya que en gran medida ya se aplicaba mediante el Acuerdo de Asociación.

Por último, Ucrania cumple el capítulo 49 que se refiere a su vez al cumplimiento del artículo 2 del TUE. Ya que es un país europeo que se sitúa en el continente europeo en su totalidad y forma parte de la política de vecindad. Y además promueve el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y a los derechos de las minorías en su territorio. Es cierto que en ciertas áreas puede tener algún desarrollo mejor o peor, pero este requisito se cumple.

- Sobre la capacidad de asumir las obligaciones de la adhesión:

Este se recoge en gran medida en la evaluación detallada sobre el estado de cumplimiento de obligaciones que realizó la Comisión Europea a final de año, y que fue publicado el 1 de febrero de 2023. Aquí analizan el estado de todos los capítulos, agrupados en “clusters”, que se recogerán en la negociación, y hasta qué punto está preparada la legislación y las instituciones de Ucrania con respecto al acervo de la Unión.

Anteriormente en el informe de junio, la Comisión explica que aquellos ámbitos donde se aplicaban aspectos del Acuerdo de Asociación y con ello también el área de libre comercio, había un alto grado cumplimiento del acervo por Ucrania. Esto, según la Comisión⁸⁸, es una prueba de la habilidad del gobierno ucraniano para introducir legislación del acervo europeo en áreas relevantes, incluyendo un marco legal interinstitucional adecuado.

El informe resume el desempeño de cada una de las áreas temáticas del acervo de la UE.

- Sobre el fundamento para el proceso de adhesión se limita a referirse a lo ya explicado en los criterios políticos y económicos (como derechos fundamentales, justicia o control financiero).

⁸⁸ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE de 17 de junio de 2022. Opinión de la Comisión sobre la solicitud de adhesión ucraniana a la Unión Europea. COM (2022) 407 final. pp 20*

- En cuanto al área temática de mercado interno, destaca que los resultados han sido en gran medida satisfactorios, sobre todo en el capítulo de libertad de movimiento de bienes, o en el de libertad de competencia, pero también destaca claras deficiencias en el capítulo de legislación sobre la propiedad intelectual.
- En el caso de la competitividad y crecimiento inclusivo, se observan buenos resultados globalmente, destacando una buena aproximación al acervo en aduanas (en parte a consecuencia del AA); pero siendo necesarias reformas en los capítulos de política social y empleo.
- La Agenda verde y conectividad sostenible tiene un desempeño regular. Aunque la Comisión destaca los resultados de las reformas en el capítulo de Energía (un dato a destacar es que tan pronto como marzo de 2022 Ucrania se pudo conectar a la red eléctrica europea). Sin embargo, en el capítulo de Transporte, aunque hay algo de preparación, será necesario adaptarse más al *acquis* de la Unión.
- El área de Recursos, agricultura y cohesión tiene capítulos bien adaptados al acervo de la Unión como el de seguridad alimentaria, política veterinaria y fitosanitaria, a consecuencia de la AA. Por otro lado, es necesario una extensa regulación en el capítulo de agricultura y desarrollo rural, un área en el que el AA no llega a entrar, y que no se encuentra cercano a la política agrícola de la UE.
- El área temática de Relaciones exteriores es la que mejor preparada está. Ambos capítulos de relaciones exteriores y de la política exterior, de seguridad y defensa (ha contribuido incluso a Grupos de combate de la Unión Europea) están muy cerca de los estándares europeos.

- Capítulos problemáticos para la adhesión:

En este apartado podemos destacar cuatro capítulos de gran relevancia que según la Comisión en la evaluación detallada de la adhesión considera que están aún muy lejos del acervo de la Unión. Por lo tanto, deberán de realizarse profundas reformas en la legislación ucraniana para poder acercarla significativamente al acervo. Al estar la ley tan alejada, supondrá un gran esfuerzo legislativo y político el acercamiento al acervo, lo que probablemente dificultará el avance de las negociaciones y dilatará aún más un proceso tan extenso como es el proceso de adhesión.

- Capítulo 2: Libertad de Movimiento de Trabajadores: Se encuentra en el área temática del Mercado Interno.

El principio de libertad de movimiento de trabajadores versa en que los trabajadores tendrán el derecho a trabajar en otro estado miembro, se deberán respetar sus

derechos y tendrán las mismas condiciones laborales que los trabajadores de ese país en el que se trabaja. Hasta ahora, en parte por el hecho de que es una materia que no se contempla en el acuerdo de asociación, no se acerca al acervo como sí ocurre en otros capítulos.

La legislación ucraniana no reconoce los mismos derechos a los ciudadanos de la Unión que a los nacionales, tampoco hay legislación en cuanto a la prohibición de discriminación en el acceso al empleo de los trabajadores de la Unión, ni hay un organismo que supervise la libertad de movimiento. También parece incompatible la legislación ucraniana sobre pensiones, ya que los trabajadores de la UE no tienen igualdad de condiciones. Se avistan problemas con respecto a la aplicación de la Tarjeta Sanitaria Europea, ya que no se ha implementado hasta ahora una tarjeta de salud nacional ucraniana.

Es por ello, que en la evaluación detallada se determina que Ucrania sigue en una fase inicial de preparación del capítulo referente a la libertad de movimiento de los trabajadores. Deberá hacer un esfuerzo para acometer reformas que permitan alinearse con el *acquis* de la Unión. Se menciona la necesidad de mejorar la capacidad administrativa, la cooperación interinstitucional y la coordinación internacional. Por último, se destaca la necesidad de que la legislación ucraniana haga una distinción clara entre seguridad social y asistencia social.

- Capítulo 11: Agricultura y Desarrollo rural: Este se encuentra en el área temática de Agenda Verde y Conectividad Sostenible.

Es otra de las áreas en las que se puede observar cierto retraso con respecto a la legislación de la UE. En la Unión se utiliza una política conocida como PAC o Política Agraria Común, el objetivo es sostener la economía rural, la autosuficiencia y seguridad alimentaria, además de apoyar la mejora de la competitividad de los productos agrícolas europeos.

Se ha liberalizado progresivamente el comercio en este ámbito con respecto a antes de la firma del AA, y el acuerdo sí que acerca parcialmente la legislación ucraniana al acervo de la Unión.

Los datos agrícolas de Ucrania son bastante preocupantes por el peso que supondría la entrada en la Unión, ya que se llega a 41 millones de hectáreas de área

cultivable⁸⁹. Se caracterizan las plantaciones agrícolas por tener una naturaleza dual, o bien son grandes plantaciones de grandes empresas dirigidas a la exportación, o se trata de pequeñas plantaciones familiares. Resulta también relevante la posición de líder mundial en algunos productos agrícolas en cuanto a la exportación de grano y aceite de girasol.

Por otro lado, si se quiere introducir a Ucrania en la PAC, se deberá hacer primero un registro agrario y luego un organismo que controle el destino y la distribución de los fondos europeos.

Será necesario un marco legal para desarrollar una organización común de mercados o OCM que gestione la calidad de los productos y la estabilidad del mercado al entrar en la PAC.

En cuanto al desarrollo rural la competencia es del Ministerio de Política Agrícola y Alimentación o MPAA. Este ministerio deberá apoyar a las pymes rurales y mejorar el desarrollo rural en para mejorar su sostenibilidad. La Comisión entiende que la aprobación reciente de legislación sobre las indicaciones geográficas es compatible con el sistema de indicaciones geográficas protegidas de la Unión, aunque deberá acercarse más al acervo en cuanto a la legislación secundaria referente a este ámbito.

Por último, se hace una referencia a la legislación de la agricultura orgánica, en cuanto a que en los últimos años se reforzaron las disposiciones legales de la ley introducida en 2018 sobre la producción, distribución y certificación, que permiten una buena aplicación de las reglas del sistema nacional de producción orgánica.

La Comisión concluye sobre este capítulo de agricultura y desarrollo rural es que Ucrania se encuentra aún en una fase inicial de preparación de este. Aunque se han producido ciertos avances para alinearse con el acervo (sobre todo lo referente a aspectos ya recogidos en el AA), sigue siendo necesario continuar con estas reformas para establecer las instituciones y sistemas para conseguir implementar el acervo de este capítulo. Por lo que parece que serán necesarias más reformas en el ámbito agrícola, ya que, debido al tamaño del sector a nivel europeo, una mala aplicación, tendría consecuencias nefastas para la competitividad y estabilidad del mercado común europeo.

- Capítulo 23: Poder judicial y derechos fundamentales. Este capítulo se encuentra en el área temática de los fundamentos para el proceso de adhesión.

⁸⁹ Documento del personal de la Comisión. Opinión de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la UE de Ucrania. Evaluación detallada siguiendo la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo de la UE del 1 de febrero de 2023. SWD (2023) 30 final. pp 17-18; pp 54-56.

Se hace poca referencia en el análisis detallado sobre esta cuestión, remitiéndose a lo cubierto en la opinión del 17 de junio de la Comisión sobre la solicitud de adhesión ucraniana.

En la opinión, sí que se recalca que Ucrania es una democracia parlamentaria-presidencial con unas elecciones competitivas a todos los niveles, y cuyas instituciones recogían en gran medida los estándares internacionales y europeos.

También se destacaba que, aunque se había implementado una administración pública moderna y se había mejorado el funcionamiento de esta desde 2014, aún no se había implementado completamente. Y muchos organismos deben mejorar en cuanto a la coordinación y sobre la supervisión de cómo llevan a cabo las políticas y la aplicación del presupuesto nacional.

En el ámbito de la corrupción, se han establecido y fortalecido una serie de instrumentos y organismos para actuar contra la misma (con dos periodos de reformas judiciales y anticorrupción entre 2014-2016 y 2020-2021). Además, en 2018 se decidió la creación de un Alto Tribunal Anticorrupción para juzgar y perseguir los casos de corrupción. Sin embargo, el informe destaca que se debe garantizar la independencia de estas instituciones para que consigan parar el gran número de casos de corrupción que existen.

En cuanto a los derechos fundamentales, Ucrania sí que ha ratificado los principales tratados de derechos humanos, y la Comisión remarca que se cumplen con los estándares internacionales y europeos, aunque no se ha ratificado la Convención de Estambul sobre la prevención de la violencia contra la mujer.

De nuevo se señala que el problema está en la implementación del marco legal para cumplir con los derechos fundamentales, y se recomendaría incrementar la capacidad de las instituciones que protegen la protección y aplicación de estos derechos. Ucrania sí que dispone de una estrategia y plan de acción nacional sobre los derechos humanos para el periodo de 2021-2023.

Sobre esta cuestión, se insiste sobre la resiliencia de las instituciones y la fortaleza de la sociedad civil ucraniana durante el conflicto, y lo marca como una característica que define la democracia ucraniana. Concluyendo que *“Ucrania está en una posición avanzada con*

respecto a la estabilidad institucional, el estado de derecho, garantizando la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el respeto a las minorías”⁹⁰.

- Capítulo 24: Justicia, libertad y seguridad. Este capítulo se encuentra en el área temática de los fundamentos para el proceso de adhesión.

Sobre esta cuestión, se deja claro que, aunque se establece una cooperación en esta área dentro del Acuerdo de Asociación entre la Unión y Ucrania, hay aún grandes reformas pendientes.

Hubo una reforma policial en el año 2019, que ha incrementado la confianza de la opinión pública en la policía y fortaleció la capacidad de esta para hacer frente al crimen organizado, pero siguen faltando medios e instrumentos y se debe introducir un sistema profesional de gestión de la policía para hacer frente al crimen organizado.

Se destaca el área de control de drogas y narcóticos como un área bastante alineada con el acervo comunitario en cuanto al marco jurídico, pero se señala que el país se sigue utilizando como una ruta de tráfico de heroína para entrar en el mercado europeo, y cada vez se usa esta ruta más en el tráfico de cocaína. En cuanto a la lucha contra el terrorismo, se indica que existe un organismo nacional para combatir este, que es el Servicio de Seguridad de Ucrania, y que el país cumple con los protocolos antiterroristas de organismos internacionales, además de una estrategia nacional establecida en 2019.

En lo referente a la cooperación judicial civil y criminal, Ucrania ha concluido varios acuerdos y tratados con 50 países, Eurojust (agencia de la Unión para la cooperación en justicia criminal) y Naciones Unidas; además de ser miembro desde 2003, de la conferencia de La Haya de codificación de derecho internacional privado.

Con relación a la inmigración legal e irregular, se destaca de manera positiva la existencia de instituciones como el Servicio de Migración de Ucrania (o SMS en inglés) y que haya una estrategia nacional de migración del 2017 al 2025. No obstante, se destaca que no hay un mecanismo para la coordinación entre instituciones si hubiese una crisis de migración. Y en cuanto al asilo, aunque el marco jurídico se acerca al acervo, se indica que falta un plan de cooperación con la Agencia de Asilo de la Unión Europea.

En cuanto a la política de visado, se encuentra alineado con respecto al acervo de la Unión, y desde 2017 no se requiere una visa para entrar en el país. Por otro lado, la Guardia

⁹⁰ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo de la UE de 17 de junio de 2022. Opinión de la Comisión sobre la solicitud de adhesión ucraniana a la Unión Europea. COM (2022) 407 final. pp 20.*

Fronteriza Ucraniana, que es el organismo encargado de las fronteras ucranianas, sufre una falta de recursos técnicos y de infraestructuras, además de que no hay una cooperación entre agencias fronterizas ni tampoco un mecanismo de respuesta ante una crisis fronteriza.

De manera resumida, la Comisión concluye que Ucrania tiene cierto nivel de preparación para incorporarse al acervo de la Unión en el área de justicia, libertad y seguridad. Y aunque se destacan las estrategias gubernamentales en migración y control de fronteras, o el acercamiento al acervo en la política de visados y asilo; no deja lugar a dudas de que existe una gran falta de cooperación y coordinación entre las agencias en este ámbito. Por ello, podemos decir que se deberá continuar con reformas y establecer nuevos mecanismos de coordinación entre las agencias como prerequisites para que los países miembros permitan la apertura de negociaciones.

5.3 Situación de Moldavia

El proceso de adhesión de Moldavia ha sido parecido y paralelo al de Ucrania. Ambos países firmaron sendos Acuerdos de Asociación con la UE. Y ambos solicitaron la entrada en la UE tras la invasión rusa, se emitió un informe con opinión favorable de la Comisión para que el Consejo Europeo le concediera el estatuto de candidato. Y junto a Ucrania, este lo recibió el 23 de junio de 2022.

En cuanto a las ventajas relativas del país con respecto a la solicitud de Ucrania es que el país es sustancialmente menor en términos de peso económico y demográfico que Ucrania, y su incorporación no produciría un efecto tan significativo en el Mercado Común o en las instituciones europeas. Sin embargo, a nivel legislativo, sobre el acercamiento al acervo de la Unión, la Comisión encuentra muchas áreas donde la legislación moldava no está tan avanzada con respecto a Ucrania.

- El informe de la Comisión para Moldavia:

El informe concluye que Moldavia cumple con los criterios políticos para entrar en la UE; cuenta con instituciones políticas estables que garantizan la democracia, el estado de derecho y el respeto y protección de minorías⁹¹. Aunque debería evaluar las deficiencias políticas que persisten en el país, como mejorar en la lucha contra el crimen organizado,

⁹¹ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE de 17 de junio de 2022. Opinión de la Comisión sobre la solicitud de adhesión moldava a la Unión Europea. COM (2022) 406 final. pp 16-17.*

establecer legislación contra los oligarcas y tomar medidas contra el lavado de dinero y otros delitos financieros.

Sobre los criterios económicos, la Comisión destaca los esfuerzos para estabilizar su sector financiero y el clima empresarial. Sin embargo, deberá acometer reformas para mejorar el funcionamiento de su economía de mercado. Estas reformas deberán darse en cuanto a la atracción de la inversión extranjera, y la inversión pública y privada en innovación, educación e infraestructura nacional. Deberá reducir la corrupción, mejorar la ley de propiedad privada, reducir el peso de las empresas del estado y mejorar el funcionamiento de estas, dotar de flexibilidad al mercado laboral y mejorar la seguridad energética (materia de gran relevancia debido al conflicto) entre muchas otras reformas.

Sobre la capacidad de soportar las obligaciones de la adhesión, la Comisión destaca que hay cierto acercamiento al acervo, debido a que está presente en el AA y el área de libre comercio incluida en esta. Concluyendo que tiene una base sólida para poder acercarse a la legislación de la Unión.

Por último, regula nueve condiciones que el país debe cumplir para continuar el proceso de adhesión:

1. Completar la reforma en el sistema de justicia, asegurando que se cumplan principios de integridad, eficiencia, transparencia, mecanismos de responsabilidad y una supervisión efectiva de estas. Además de cubrir vacantes del Consejo Supremo de la Magistratura.
2. Abordar las deficiencias identificadas por la OSCE y el Consejo de Europa.
3. Aplicar medidas para acabar con las oligarquías que influyen en la vida política, económica y pública.
4. Cumplir el mandato de luchar contra la corrupción en todos los niveles mediante investigaciones proactivas y eficientes, aplicando las recomendaciones del Centro de Anticorrupción nacional.
5. Fortalecer la lucha contra el crimen organizado en coordinación con la UE y otros socios regionales.
6. Incrementar la realización de reformas y proveer de servicios públicos de calidad mediante la reforma de la administración pública y actualizar la estrategia de reforma.
7. Completar la reforma referente a la gestión de las finanzas públicas.
8. Mejorar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

9. Fortalecer la protección de los derechos humanos, grupos vulnerables y la igualdad de género.

La Comisión menciona que se hará una evaluación detallada a final de año sobre el estado de cumplimiento de estas prioridades. Y de esta manera, el cumplimiento de estas prioridades, permitirán a Maldivas continuar satisfactoriamente con el proceso de adhesión.

6. DESAFÍOS ESTRATÉGICOS DE LA ADHESIÓN UCRANIANA

En esta sección vamos a destacar cuatro áreas en las que podemos prever que será muy complicado dar encaje a Ucrania en la Unión Europea. La guerra ha supuesto un problema (y una oportunidad histórica) para la UE, por dos razones principalmente; En primer lugar, uno esperable por el conflicto bélico en sí, y las implicaciones a nivel de seguridad, económicas, políticas y energéticas; Pero por otro lado, supuso una aceleración del proceso de integración europeo, ya que Ucrania, Georgia y Moldavia solicitaron con premura la adhesión a la UE, modificando la agenda oficial de ampliación que tenía la UE y cualquier otro plan que tenía la Unión sobre dar cabida eventualmente a estos países en un futuro.

Previamente, hemos hablado de cómo está posicionada Ucrania con respecto al acervo de la UE, sin embargo, aquí nos vamos a centrar en cómo la entrada de Ucrania puede poner en grandes apuros las instituciones actuales de la Unión Europea e incluso modificar la construcción de la Unión. Estas cuestiones deberán tenerse en cuenta no solo a la hora de las negociaciones para la adhesión de Ucrania, sino que también plantean muchos interrogantes sobre si se puede dar cabida de una manera rápida

6.1 La guerra y la frontera exterior de la UE

Sobre la cuestión bélica, está claro que no hay precedentes de una adhesión en la UE de un país que tenga un conflicto armado activo con otro país. Este hecho supone un gran problema para la candidatura de Ucrania. En ningún caso los países miembros permitirían que un estado con una guerra, con una situación interna y externa tan inestable pudiera entrar en la Unión, ya que, aunque no tiene una cláusula de defensa mutua como la OTAN podría obligar al bloque a intervenir en el conflicto, peligrando la seguridad de la Unión. Por lo tanto, creo que podemos decir que hasta que no se produzca una paz duradera no podrá unirse Ucrania a la UE incluso cumpliendo con todos los requisitos del acervo.

En segundo lugar, debemos hacer una mención aquí a la frontera exterior de la UE. Esta frontera hace referencia a los límites del espacio Schengen. Este espacio es una zona sin controles fronterizos internos⁹² que se estableció en 1995, y forma parte de la política de libertad, seguridad y justicia de la UE.

Hay que recalcar que no todos los países miembros de la UE forman parte del espacio Schengen. Irlanda y Dinamarca cuentan con dos cláusulas de exclusión y participación voluntaria.

En el caso de Irlanda, esto se debe a que en el momento de negociación del Acuerdo Schengen que se firmó el 14 de junio de 1985, Reino Unido (que seguía siendo miembro de la Unión) no quiso entrar en el área; e Irlanda para no crear una frontera terrestre con Irlanda del norte, decidió formar parte de la Common Travel Area o CTA con el Reino Unido, que elimina los controles de inmigración entre los dos países, decidiendo así no participar tampoco en los acuerdos de Schengen. Sin embargo, en el momento de la incorporación de los acuerdos de Schengen a la UE con el tratado de Ámsterdam en 1997, se le concedió una cláusula de “*opt-in*” en base a la cual, puede participar en ciertas materias si así lo desea, como es el ámbito de la cooperación policial y judicial con los países miembros de Schengen, esto se recoge actualmente en el en el protocolo nº19 sobre el Acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea del TUE⁹³.

En el caso de Dinamarca, este país tiene una cláusula de “*opt-out*”, como consecuencia del rechazo en el referéndum para ratificar el tratado de Maastricht en 1992. En diciembre de 1992, se llegó un acuerdo entre la UE y Dinamarca, con el nombre de Acuerdo de Edimburgo y donde la posición de Dinamarca, que se recoge actualmente en el protocolo nº 22 del TFUE⁹⁴, establece que el país se autoexcluye de participar en todas las materias relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia. La gran diferencia, con Irlanda, es que Dinamarca sí era parte de los acuerdos de Schengen, lo que ha obligado a una complicada estructura institucional, declinada a través de las llamadas cláusulas “*book up*” y de ciertos acuerdos paralelos con la Unión Europea en estos ámbitos. Para Dinamarca, el mantenimiento de sus derechos como parte de los acuerdos de Schengen se

⁹² MACIEJEWSKI, Mariusz (2023, abril) *Gestión de las fronteras exteriores* | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo. Consultado el 27 de junio <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/153/gestion-de-las-fronteras-exteriores>.

⁹³ Protocolo nº 19 sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Diario oficial de la Unión Europea nº115 del 9 de mayo de 2008.

⁹⁴ Protocolo nº 22 sobre la posición de Dinamarca. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea C 326/1 del de octubre de 2012.

convierte en una obligación de derecho internacional público, sujeta al respeto de la jurisprudencia del tribunal de Justicia de la UE⁹⁵.

Hay otros países miembros de la UE que están obligados a unirse a la zona Schengen desde el Tratado de Ámsterdam en vigor desde el 1 de mayo de 1999, como es el caso de Rumanía, Bulgaria y Chipre, pero aún no han entrado porque los países miembros de Schengen consideran que aún no cumplen los requisitos para entrar, y para ello deben contar con la decisión unánime de los miembros de Schengen. Por último, podemos hablar de que también hay países que no forman parte de la UE, pero que sí se integraron en el espacio Schengen, como es el caso de Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza. Aunque se puedan dar estas tres situaciones, actualmente se exige en los tratados de adhesión que los países que se vayan a incorporar se tengan que integrar en el espacio Schengen cuando reúnan las condiciones, por lo que Ucrania estará obligada a unirse al espacio Schengen.

La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea son una responsabilidad conjunta entre los países miembros y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas o Frontex que se creó en el año 2004. El último reglamento de la Unión Europea 2019/1896 relativo a esta agencia, establece el objetivo de contar con un cuerpo permanente de 10000 guardias de las fronteras europeas⁹⁶ para apoyar a los estados con la vigilancia fronteriza. Se debe tener en cuenta también que el presupuesto para esta agencia procede de los presupuestos de la UE y las contribuciones de los estados asociados a Schengen.

La entrada de Ucrania en Schengen supondría un gran esfuerzo para Frontex y el área Schengen en su conjunto. Ucrania comparte frontera con 3 países que no forman parte de la UE en la actualidad (Moldavia, Bielorrusia y Rusia), y tener que supervisar un territorio tan extenso como lo es la frontera entre Ucrania y Bielorrusia (891 km), y Ucrania con Rusia (1576 km) supondría la necesidad de incrementar significativamente el personal y los recursos de la agencia, lo que provocaría grandes tensiones y discrepancias entre los miembros actuales.

El organismo ucraniano que se ocupa de la frontera es la Guardia Fronteriza de Ucrania o (SBGS en inglés), el cual cuenta con un personal de 60.000 trabajadores⁹⁷, pero

⁹⁵ FONSECA MORILLO, F.J. (2019). *60 ans de construction d'un Espace Européen de Liberté, Justice e Sécurité*. *Revue du Droit de l'Union Européenne* (pp 39 ss).

⁹⁶ Reglamento (UE) 2019/1896. *Unión Europea*. Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n° 1052/2013 y (UE) 2016/1624. *Diario oficial de la Unión Europea* L 295/1, 14 de noviembre de 2019.

⁹⁷ Documento del personal de la Comisión. *Opinión de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la UE de Ucrania*. Evaluación detallada siguiendo la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo de la UE del 1 de febrero de 2023. SWD (2023) 30 final. pp 7

tiene grandes carencias técnicas e instrumentales actualmente para vigilar la frontera. De manera que deberá incrementarse el gasto en este organismo para poder hacer frente a los requisitos de vigilancia y la calidad de los chequeos que se hacen en la actualidad.

También merece mención que antes de la guerra, la población ucraniana de la frontera tiene grandes lazos culturales, familiares e históricos con los territorios limítrofes de Bielorrusia y Rusia. Muchas personas y mercancías transitaban diariamente desde Ucrania, que, sin embargo, tras el establecimiento de una frontera exterior de la UE, verán incrementados los controles y los requisitos para entrar y salir de esta.

Además, no se trataría de una frontera cualquiera, hablamos de una “frontera caliente”, y esta debería de ser bien custodiada. Se trata de una frontera muy complicada logísticamente de defender, ya que en el norte y este de Ucrania hay grandes zonas deshabitadas y completamente cubiertas por un bosque denso. Nos encontraríamos no solo problemas habituales para las fronteras exteriores de la UE como son el contrabando o el tráfico ilegal de sustancias o personas, sino que podría existir un gran riesgo de conflicto territorial, o podría darse una situación de fomento de inmigración ilegal por parte de Rusia o Bielorrusia como una estrategia de chantaje político a la Unión. Esto ocurrió anteriormente por ejemplo en la frontera de Lituania o Polonia, aquí el gobierno ucraniano podría verse tentado a vallar todas sus fronteras con los vecinos que no estuvieran en Schengen.

Por último, podemos destacar también que, igual que ocurre con Rumanía y Bulgaria, algunos países boicotearon la entrada del país en Schengen de manera indefinida debido a que no creyeran que estuviese suficientemente custodiada. Independientemente de esto, antes de producirse la entrada en la Unión Europea, deberán de revisarse y reformar el control de fronteras ucranianos para que estén alineadas con los estándares de Schengen.

6.2 El peso de Ucrania en la UE

Utilizando las estadísticas del anexo sobre el informe de opinión de la Comisión sobre la adhesión de Ucrania⁹⁸, podemos comprobar que la población el año anterior a la guerra de Ucrania era de 41,418 millones de personas, el área total del país es de 603.549 kilómetros cuadrados el PIB de 2020 era de 136.153 mil millones de euros y el PIB per

⁹⁸ Anexo de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE de 17 de junio de 2022. Opinión de la Comisión sobre la solicitud de adhesión ucraniana a la Unión Europea. COM (2022) 407 final. pp 1

cápita era de 3.261 euros, llegando a sólo un 10% de la media de PIB per cápita de la Unión Europea. Si tomamos como referencia a España con las figuras del INE para 2022; es un país cercano en población (47,6 millones), un territorio de 505.990 kilómetros cuadrados, tiene un PIB de 1.3282.922 millones de euros y un PIB per cápita de 27.870€, que supuso un 85% de la media de PIB per cápita de la Unión Europea.

Estos datos, nos indican varias cosas, en primer lugar, la incorporación a La Unión Europea de Ucrania indica que en términos demográficos y territoriales habría un incremento significativo. La entrada convertiría a Ucrania en quinto país en cuanto a población, el primer país en cuanto al territorio. Sin embargo, en términos económicos, el desempeño de Ucrania dista mucho de la media europea en cuanto a PIB per cápita (y se convertiría en el estado miembro más pobre del club), y por otro lado el PIB total del país tendría un impacto más limitado si analizamos el peso en el PIB total de la Unión.

Esto provocará grandes efectos en las instituciones y en las políticas de la UE. En primer lugar, en cuanto al peso demográfico obligaría a recalcular el número de diputados del Parlamento Europeo (aproximadamente se le asignarían unos pocos menos que España y más que a Polonia), y si no hay un aumento del número de parlamentarios produciría una disminución del número de parlamentarios del resto de países miembros. Si se aumentara el número de parlamentarios, produciría la dilución del poder de cada uno de los miembros del Parlamento Europeo. Por lo cual, no sería una ecuación fácil la entrada en el Parlamento Europeo de Ucrania. Siendo la otra opción la reforma del número de parlamentarios (actualmente 705), y los mínimos (6) y máximos (96) de diputados que puede tener un país.

Otra institución que también tendría que cambiar sería la Comisión Europea, ya que hasta ahora se regula la institución por el principio de “un país, un comisario”, incrementándose así la Comisión en un comisario más. Sin embargo, para la entrada de la siguiente Comisión se espera que esto ya no sea un problema y se mantengan los 27 comisarios actuales, al aplicarse el sistema recogido en el tratado de Niza de Comisión rotatoria entre países⁹⁹.

El Consejo de la Unión Europea también se vería modificado en cuanto a que cambiaría la influencia de cada país en la toma de decisiones. Tras el tratado de Lisboa se exige una mayoría cualificada para tomar cada decisión, que deberá de ser de al menos un 55% de los países de la UE y que estos representan un 65% de la población total de la UE. Al introducir un país con la población de Ucrania, supondría casi un 10% de la población

⁹⁹Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos firmados el 26 de febrero de 2001 (DO C 80 de 10.3.2001, p. 1-87).

total que sería. Lo que probablemente podría facilitar las mayorías si los grandes países europeos en términos de población se pusieran de acuerdo, en detrimento de los más pequeños.

Otro ámbito que cambiaría en gran medida es en el ámbito económico, desde el euro a los fondos de cohesión y la PAC.

En cuanto al euro, al entrar a la Unión Europea, desde el tratado de Maastricht los nuevos países miembros están obligados a formar parte de la Eurozona cuando cumplan con los criterios necesarios y permanecer dos años en el mecanismo de tipos de cambio o ERM II. Para cumplir con estos criterios, y la entrada en el Euro, será necesario acometer grandes reformas legislativas en materia económica, financiera y bancarias.

Ucrania se convertiría en el estado miembro más pobre en términos de PIB per cápita, siendo la mitad del PIB per cápita más bajo actualmente que corresponde a Bulgaria. A consecuencia de que tiene un PIB per cápita tan bajo, esto producirá grandes tensiones para el presupuesto europeo. El país sería un receptor neto de los fondos de Cohesión porque se sitúa muy por debajo de la media europea actualmente, lo que provocaría que recibiese estos fondos durante un largo periodo de tiempo para acercarse a la media europea.

Muchos países se sentirán tentados a no permitir la entrada a la Unión de Ucrania ya que al tener un PIB per cápita tan bajo, bajará la media de Europa, y pasarían de receptores netos a contribuyentes. También parece claro que el país deberá de recibir otros fondos y ayudas del presupuesto europeo, para adaptarse en muchos ámbitos a los estándares europeos. Todo esto, sin tener en cuenta, que esos fondos serán necesarios también para reconstruir de nuevo una economía que ha sufrido un conflicto bélico de este tamaño. Esto acabaría por incrementar la necesidad de recaudar más fondos para el presupuesto de la Unión, lo que podría irritar a los países miembros e incrementar el euroescepticismo.

Similarmente, podemos hablar del impacto que tendrá en la Política Agrícola Común o PAC. Esta política que ya introdujimos tiene una particularidad en cuanto al reparto de fondos, ya que estos se reparten directamente a los países no en función de la población o el territorio como tal, sino lo que se tiene en cuenta son las hectáreas cultivables de cada país. Ucrania cuenta con 32,94 millones de hectáreas según el Banco Mundial para el año 2022.

De esta manera, de un día para otro, la agricultura ucraniana, que ya es bastante competitiva a nivel de exportaciones, entraría a un mercado común europeo e inundaría el

mercado con precios aún más competitivos después de recibir estas subvenciones. Esto podría poner en peligro la supervivencia de las plantaciones de pequeños agricultores por toda Europa. Si esto fuera así, países como España, Italia o Francia podrían rechazar la adhesión de Ucrania, ya que producen grandes cantidades de trigo en competencia directa con el ucraniano.

Será necesario una revisión por parte de la UE de la legislación que regula ciertas instituciones, y llegar a nuevos pactos para que el encaje de Ucrania no suponga molesto para el resto de miembros. Y, por otro lado, será necesario evaluar cómo dar cabida a Ucrania con respecto a los fondos europeos que recibiría con su entrada, ya que en algunos ámbitos podrían ser nocivos para la libre competencia europea y provocan grandes tensiones sobre el reparto de fondos.

6.3 La corrupción y las reformas

Otra cuestión que es estratégica para que la adhesión de Ucrania tenga éxito, es la necesidad de acabar con el elevado nivel de corrupción política que existe en la república desde que se produjo la independencia de la Unión Soviética.

Si comparamos el mal desempeño económico desde la independencia de Ucrania con respecto a otras repúblicas que formaron parte de la URSS como Estonia, es patente que la situación económica que tiene Ucrania es resultado de la política.

A principios de los años 90, los diferentes gobiernos intentaron acometer reformas económicas de calado para poder realizar una transición de una economía planificada a una economía de mercado. Sin embargo, estas reformas económicas fueron insuficientes y estuvieron en gran medida mal aplicadas.

En las primeras privatizaciones que se llevaron a cabo en los años 90 propietarios de pequeños negocios y líderes locales consiguieron hacerse con la titularidad de grandes empresas públicas. Debido al momento de debilidad económica, les fue más sencillo adquirirlas a precio de saldo, con ventas directas al mejor postor en subasta pública, y con la compra de cupones de privatización que fueron repartidos a toda la población

Una vez que la situación económica mejoró, los hombres de negocios ya se habían enriquecido, y comenzaron a influir en la política y economía de Ucrania. Algunos entraron en política, otros financiaron campañas políticas, y también hubo casos, en los que se sobornó directamente a políticos para influir en la política económica. Un ejemplo que puede destacar la gran influencia de los oligarcas en la política ucraniana, es el caso del

presidente previo, Poroshenko es propietario de una gran empresa multinacional ucraniana de chocolate.

Al convertirse en una economía de mercado tan influida por una oligarquía, esto produjo graves desajustes económicos y decisiones políticas que produjeron continuos perjuicios económicos al pueblo ucraniano, dándose incontables situaciones de malversación de fondos públicos para el enriquecimiento de los oligarcas. Había una relación directa y de simbiosis entre políticos corruptos y oligarcas, que se mostró duradera y difícil de erradicar por los diferentes gobiernos ucranianos.

Además, muchos de estos oligarcas también tenían control de los principales medios de comunicación ucranianos, por lo que era también dificultosa la información y la investigación de los medios informativos.

La corrupción no solo está presente en las altas esferas de poder, sino que también se produce a pequeña escala, y se justifica en que la corrupción de las élites políticas es mayor. De esta manera se volvió así generalizada, y participan también funcionarios como jueces, fiscales, diputados y fuerzas de seguridad¹⁰⁰.

El alcance de la corrupción en la sociedad, economía y política ucraniana, pone en serios apuros la adhesión de Ucrania a la Unión. Ya que parece difícil que los países miembros quieran dar fondos para el desarrollo de Ucrania, si no hay una fiscalización y un control sobre el destino de los fondos. Poniendo en jaque la confianza de la Unión sobre la política ucraniana.

Si revisamos el informe de la Comisión sobre la solicitud ucraniana, se señalan varias prioridades relacionadas con la corrupción. La Unión quiere que Ucrania aborde seriamente la lacra que supone la corrupción, especialmente la de alto nivel, y que se realicen investigaciones eficientes y proactivas en relación a este ámbito. Además de buscar que los nuevos directores de la Oficina de Anticorrupción sean competentes y eficaces.

La UE también quiere que se aplique la ley anti oligarcas que fue anunciada por Zelenski; en esta se enuncian las características económicas y políticas para que se pueda considerar a una persona como oligarca. Y luego se recogen prohibiciones a los que sean tengan este status como tales para participar en privatización, financiar campañas políticas y la obligación a realizar declaraciones de ingresos especiales con una mayor transparencia.

Por último, el hecho de que se quiera limitar la influencia de los oligarcas sobre los medios de información, tendrá un impacto positivo en la opinión pública ucraniana y una

¹⁰⁰*Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo. (23/2021) Reducir la gran corrupción en Ucrania: Varias iniciativas de la UE con resultados todavía insuficientes. pp 7-10.*

mejora en la confianza de las instituciones, al poder hacerse un escrutinio libre de la gestión pública.

Si estas reformas consiguen su objetivo, y eliminan la gran influencia de los oligarcas en la política ucraniana, tendrán un efecto positivo para la economía ucraniana, la sociedad accedería a mejores servicios y habría una mayor confianza en las instituciones. También favorecerá la integración con la UE al permitir un buen control y supervisión de los fondos que pudiera recibir Ucrania.

6.4 La seguridad nuclear

Es una cuestión que, aunque suele ser ignorada puede cobrar bastante importancia por dos razones.

En primer lugar; existe un precedente directo sobre la cuestión de seguridad nuclear como condición necesaria para poder entrar en la UE. La planta nuclear de Ignalina que comenzó a entrar en operación en 1983 y situada en Lituania tuvo que ser desmantelada por el gobierno lituano en 2010¹⁰¹. Este se había comprometido a cerrarla como un requisito para entrar en la UE, ya que la Unión consideraba que no reunía los requisitos de seguridad necesarios.

En segundo lugar, porque Ucrania es uno de los países que más plantas nucleares tiene en Europa. Cuenta actualmente con hasta 15 reactores nucleares¹⁰², repartidos en cuatro centrales, que producen más de la mitad de la energía del país (llegando casi a 5.700 MW).

No obstante, preocupa la seguridad de las plantas en un país que tiene aún el recuerdo de lo que supuso el accidente de la planta de Chernóbil. Las plantas activas tienen reactores con modelos ya obsoletos, que fueron desarrollados por la Unión Soviética en los años 80. La vida útil de estas plantas estaba pensada para un máximo de 30 años, y sin embargo hay muchas plantas que siguen funcionando pasada esa vida útil, ya que la empresa pública Energoatom que opera las plantas, permitió a las plantas a seguir funcionando por 10 años más.

¹⁰¹ CEBRIÁN, B. D.(2019, mayo 6). *La sombra de Chernóbil resurge en el Este*. El País. Consultado el 29 de junio de 2023. En https://elpais.com/internacional/2019/04/24/actualidad/1556105278_222633.html

¹⁰²RODRÍGUEZ, V., & SÁNCHEZ, R. (2022, March 4). MAPA | Los 15 reactores nucleares que hay en Ucrania: dónde están y qué peligro entrañan. elDiario.es. Consultado el 30 de junio de 2023. https://www.eldiario.es/internacional/mapa-reactores-nucleares-ucrania-peligro_1_8801884.html

Recientemente, la seguridad de las plantas se ha vuelto a poner en entredicho, por causa de la guerra. Una de las plantas nucleares que más preocupa en Ucrania es la planta de Zaporíyia, situada en el óblast del mismo nombre. Esta planta nuclear es la más grande de toda Europa y produce hasta una quinta parte de la energía del país. La planta fue ocupada tres días después del comienzo de la invasión rusa, y así continúa en la actualidad. En septiembre de 2022 fue apagado el último reactor de la planta para evitar problemas técnicos. Aunque la Agencia Internacional de Energía Atómica inspeccionó la planta de Zaporíyia tras la invasión y no observó un peligro inminente, intentó mediar entre Rusia y Ucrania para crear una zona segura que abarcara la planta durante el conflicto bélico.

Sin embargo, durante los últimos hechos ocurridos en Ucrania en los que se produjo la destrucción de la presa de Nova Kajovka tras una explosión, tuvo lugar el vaciado completo del embalse de Kajovka, y se inundaron en el óblast de Jersón aquellas zonas cercanas a la desembocadura del Dniéper. La bajada del nivel de agua del embalse tras la explosión puso en alerta al gobierno ucraniano, porque el agua de la presa era la que utilizaban los reactores de la planta de Zaporíyia.

Las autoridades locales ucranianas cercanas a la planta han desarrollado incluso protocolos de evacuación, planes de acción y simulacros ante el riesgo de que ocurriera próximamente un accidente nuclear fruto del conflicto¹⁰³. La última contraofensiva ucraniana se está desarrollando cerca de la planta, y la seguridad de esta se podría utilizar como chantaje por Rusia.

Las características energéticas del país deberán tenerse en cuenta a la hora de poder incorporar a Ucrania en la UE. Parece claro que, si la producción nuclear supone hasta la mitad de la energía del país, sería muy difícil encontrar una fuente de energía alternativa tan barata como la que ya utilizan actualmente.

También aparece la cuestión del autoabastecimiento energético para la seguridad energética nacional. Únicamente la energía renovable y la energía nuclear podrían suponer una independencia energética casi completa para Ucrania, ya que el resto de fuentes de energía necesitan de combustibles fósiles de los que Ucrania es un importador neto (obviando el carbón del Donbás). Incluso después del conflicto bélico, y a consecuencia de este, se intentará depender energéticamente lo menos posible de otros países.

¹⁰³REDONDO, M. (2023b, junio 30). Llevan meses temiendo un ataque a la central nuclear de Zaporíyia. Ahora creen que el peligro es real. Consultado el 30 de junio de 2023. En [elconfidencial.com](https://www.elconfidencial.com/mundo/2023-06-30/ataque-central-nuclear-zaporiyia-peligro-real_3683068/).

Probablemente, durante el desarrollo de las negociaciones, la seguridad de las plantas aparecerá como una cuestión problemática que deberá de ser abordada. Se revisarán si las plantas cumplen con los requisitos europeos de seguridad, y aquellas plantas que no cumplan con estos probablemente tendrán que ser desmanteladas y reemplazadas por modelos más modernos, como ocurrió en el caso de la planta lituana de Ignotas. Resolver el encaje energético de Ucrania con la dificultad añadida de la seguridad energética tras la guerra supondrá también uno de los principales retos de la candidatura.

7. CONCLUSIONES

La Guerra de Ucrania ha supuesto un esfuerzo enorme para tanto Ucrania como para la UE. Sin embargo, podemos hablar de que debido al conflicto y las implicaciones a nivel geopolítico que supuso la guerra, hubo un cambio de mentalidad por parte de la UE con respecto a la cabida de Ucrania en la Unión. Ucrania también tomó una decisión rápida cuando llegó el conflicto debido a que se consideró como una prioridad política la pertenencia a la UE y dispuso cualquier discrepancia política interna que había sobre esta materia.

Si antes se descartaba incluso la solicitud de adhesión en las declaraciones institucionales de la UE; ahora estas afirmaban que Ucrania compartía los valores democráticos de la UE y el camino a la pertenencia de Ucrania en el proyecto europeo en el futuro próximo.

La UE ha sabido entender el ambiente de inseguridad y la situación geopolítica mundial en la que nos encontramos, y se encontró ante una oportunidad histórica para la construcción de la Unión. La apertura de la agenda oficial a Ucrania y Moldavia, además de reconocer a Georgia como un candidato potencial, es una forma de respaldar las reformas legislativas acometidas y animar a estos países a seguir acercándose al acervo de la Unión. Esta nueva visión sobre la ampliación, si es exitosa, animará a más países a unirse en el futuro y ayudará a que el peso geopolítico de la Unión no se vea disminuido en un futuro.

De esta manera, se puede decir que las nuevas solicitudes de adhesiones suponen un respaldo al proyecto europeo. Si antes había dudas entre algunos países sobre si valía la pena pertenecer a la UE, o era mejor explorar otros proyectos políticos alternativos; ahora no ha quedado duda, que la Unión es la mejor opción que tiene un país para desarrollarse económicamente en paz y resolver sus disputas políticas. Se puede decir que las adhesiones

resonaron con fuerza en la región de los Balcanes Occidentales, y relanzaron los aletargados procesos de adhesión.

Y además se mostró la imagen de que el proyecto europeo sigue vivo, y permitiría la entrada de aquellos países europeos que cumplan las condiciones democráticas, cuenten con unas instituciones fuertes para cumplir con las obligaciones de pertenecer a la Unión, reformen su legislación y la acerque al acervo, y tengan una economía de mercado funcional.

En relación a lo analizado en el trabajo sobre la solicitud de Ucrania, se puede afirmar que se habían hecho grandes esfuerzos legislativos antes de la guerra como consecuencia del AA y también del objetivo político del gobierno ucraniano. Sin embargo, la guerra ha acelerado las reformas y el cumplimiento con los requisitos solicitados por Bruselas para poder dar cabida a Ucrania en el seno de la Unión. Con el gran consenso político presente en la actualidad en Ucrania, se podrán realizar reformas a un nivel de profundidad y velocidad que no se había visto con anterioridad, cosa que reforzará en gran medida sus posibilidades de cumplir con los objetivos descritos en el informe de la Comisión sobre la solicitud.

Sobre la factibilidad de la adhesión de Ucrania en cuanto a las negociaciones, aunque está claro que, aunque existen aún grandes reformas que acometer, es innegable que la cuestión no es si Ucrania podrá reformarse o no; sino cuánto tardará en hacerlo. Desde un punto de vista histórico, los países miembros siempre tuvieron grandes dudas sobre la adhesión de un país con un gran tamaño cuando este quería pertenecer a la Unión. Sin embargo, sí existía un consenso político y motivación social, económica y política, siempre han conseguido su encaje en la UE.

Sobre el trabajo, es difícil determinar qué posibles escollos o qué obstáculos surgirán durante las negociaciones que puedan suponer un gran problema para la candidatura de Ucrania ya que aún no han comenzado. Pese a ello, encontramos 4 desafíos a los que se deberá enfrentar obligatoriamente Ucrania para que pueda entrar en la UE. Y estos deberán de ser resueltos, ya que la UE aprendió tras el proceso de adhesión sobre el peligro para la integración europea de dejar entrar a países que no hayan realizado unas reformas democráticas y económicas de acuerdo a los estándares europeos.

La frontera exterior tras la entrada de Ucrania se convertirá en un dolor de cabeza para la Unión si no se resuelve la cuestión territorial en el este de Ucrania por motivos de seguridad nacional y económica por posibles reactivaciones del conflicto. El gobierno

ucraniano deberá reformar su legislación y el control fronterizo para acercarlo a los estándares de Schengen.

Es por ello, que tanto el gobierno ucraniano actual de Zelenski como los posibles gobiernos sucesivos, deberán acabar con la influencia de la corrupción y los oligarcas para acabar con las disfunciones económicas de las que padece en la actualidad. Siendo la mejor herramienta las reformas legislativas que eviten que los oligarcas puedan influir en la política o los medios ucranianos, que haya un refuerzo de las instituciones y su transparencia y que los miembros de estas sean elegidos por cualificaciones y en un proceso limpio.

Otra materia relevante, que además es específica a Ucrania, será la cuestión nuclear, que cobra gran importancia en la actualidad debido a la crisis energética que padece Europa a raíz del conflicto bélico. Debido a que hay precedentes de la condicionalidad del cierre de plantas nucleares para entrar a la UE, deberá haber una reforma del sector energético, y se deberá revisar el estado y mantenimiento de las plantas nucleares.

La última de las dificultades es en relación con la propia UE. Debido al tamaño de Ucrania a nivel poblacional, territorial y económico, a diferencia de otras adhesiones como el caso de Moldavia u otros candidatos de los Balcanes occidentales; la incorporación actual de la UE pondría en peligro el funcionamiento diario de las instituciones europeas. Es por ello, que deberá reformarse internamente tanto institucional (Comisión, el Parlamento y el Consejo Europeo) como en el ámbito de los fondos (PAC, fondos de cohesión), para poder dar cabida a un candidato con las características de Ucrania.

Sobre si Ucrania se unirá a la Unión Europea, está claro que Ucrania pertenece en un futuro a la Unión por las implicaciones que tiene para el proyecto europeo. Pero la cuestión más relevante será cuando y bajo qué condiciones se hará esta. El gobierno ucraniano guarda una visión idealista del proceso de adhesión, en cuanto a que cree que se debería estar sujeto a unos procesos especiales casi inmediatos, lo cual actualmente es inconcebible debido a la manera en la que están redactados los tratados fundacionales. Sin embargo, se debe guardar cierta cautela sobre la velocidad del proceso y las reformas y tener una visión realista del mismo.

La Unión no tiene que respetar ningún orden para incorporar países, sino que la incorporación se hará por méritos propios en función a las reformas de los países y el cumplimiento de los requisitos que se exijan. Es muy probable por lo tanto que, en los próximos años, la Unión incorpore en exclusiva a los países que estén más avanzados en las negociaciones como es el caso de Montenegro.

Para finalizar, parece claro que hasta que no se haya resuelto el conflicto bélico la mayoría de miembros no aceptarán la adhesión de Ucrania, y además de que se deberá observar un periodo para la reconstrucción de Ucrania tras la guerra. Será necesario haber reformado la UE antes, ya que de la manera en la que está configurada actualmente no hay cabida para Ucrania.

Aunque es difícil poder hacer un pronóstico del proceso de adhesión, mi opinión es que no se reunirán las condiciones de adhesión hasta al menos 5 o 6 años después de haberse acabado el conflicto y habiéndose satisfecho las reformas exigidas por la Unión para hacer frente a los problemas materiales de la candidatura de Ucrania.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

DOCUMENTACIÓN

Anexo de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo de la UE de 17 de junio de 2022. Opinión de la Comisión sobre la solicitud de adhesión ucraniana a la Unión Europea. COM (2022) 407 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Relaciones de la UE con el Principado de Andorra, el Principado de Mónaco y la República de San Marino. Opciones para una mayor integración con la UE. COM/2012/0680 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo de la UE de 17 de junio de 2022. Opinión de la Comisión sobre la solicitud de adhesión ucraniana a la Unión Europea. COM (2022) 407 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo de la UE de 17 de junio de 2022. Opinión de la Comisión sobre la solicitud de adhesión moldava a la Unión Europea. COM (2022) 406 final.

Conclusión (Consejo Europeo). Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas. CONCL 3 16879/1/06 REV 1 del Consejo Europeo, de 14 y 15 de diciembre de 2006, por la que remite a las delegaciones la versión revisada de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, por el que se elige al presidente del Consejo Europeo. 12 de febrero de 2007.

Declaración de Tirana, Cumbre UE-Balcenes Occidentales; 6 de diciembre de 2022.

Declaración de Salónica, Cumbre UE- Balcenes Occidentales; 21 de junio de 2003. C/03/163

Declaración de la presidenta Von der Leyen con ocasión de su visita oficial a Kosovo. 27 de Octubre de 2022.

Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas

precedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal. Diario Oficial de la Unión Europea L 71/1 del 4 de marzo de 2022.

Decisión nº 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía Diario Oficial nº L 35 de 13 de febrero de 1996.

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. Diario Oficial de la Unión Europea nº L 212 del 07 de agosto de 2001.

Documento del personal de la Comisión. Opinión de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la UE de Ucrania. Evaluación detallada siguiendo la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo de la UE del 1 de febrero de 2023. SWD (2023) 30 final.

Documento del personal de la Comisión. Informe de Kosovo 2022. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Social y Económico Europeo y al Comité Europeo de las Regiones. El 12 de octubre de 2022. SWD (2022) 334 final.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo. (23/2021) Reducir la gran corrupción en Ucrania: Varias iniciativas de la UE con resultados todavía insuficientes.

Nota sobre la entrega y adquisición conjunta de municiones para Ucrania, aprobada por el Consejo el 20 de marzo de 2023. Secretaría General del Consejo.

Protocolo nº 19 sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Diario oficial de la Unión Europea nº115 del 9 de mayo de 2008.

Protocolo nº 22 sobre la posición de Dinamarca. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea C 326/1 del de octubre de 2012.

Reglamento (UE) 2019/1896. Unión Europea. Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 1052/2013 y (UE) 2016/1624. Diario oficial de la Unión Europea L 295/1, 14 de noviembre de 2019.

Reglamento (UE) 2021/1529. Unión Europea. Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de septiembre de 2021, por el que se establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III). Diario Oficial de la Unión Europea L 94, 20 de septiembre de 2021.

Standard Eurobarometer 98 - Winter 2022-2023 (2023). Public opinion in the European Union. European Commission.

Tratado de Lisboa. Unión Europea. Firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Diario Oficial de la Unión Europea C 306/1, 17 de diciembre de 2007.

Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos firmados el 26 de febrero de 2001 (DO C 80 de 10.3.2001, p. 1-87).

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea L 191, 29 de julio de 1992.

WEBGRAFÍA

DE MUNTER, ANDRÉ (2023, abril). La ampliación de la Unión | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo. Consultado el 20 de abril de 2023. En <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/167/la-ampliacion-de-la-union#>

URIARTE SÁNCHEZ, CARLOS. La Unión Europea y sus ampliaciones: Desde su nacimiento a los 27 Estados actuales | Open Europe. Consultado el 21 de abril de 2023. En <https://www.openeurope.eu/es/la-union-europea-y-sus-ampliaciones-desde-su-nacimiento-a-los-27-estados-actuales/>

CARMONA, FLORIAN. TRAPOUZANLIS, CHRISTOS. JONGBERG, KRISTEN. (2023, abril). La política europea de vecindad | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo. Consultado el 21 de abril de 2023. En <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/170/la-politica-europea-de-vecindad>

HERSZENHORN, D. M. (2021, noviembre 30). Ukraine, Georgia, Moldova wants to be EU's friends with benefits. POLITICO. Consultado el 22 de abril de 2023. En <https://www.politico.eu/article/ukraine-georgia-moldova-european-union-membership-friends-with-benefit/>

VOLODYMYR, Zelenskyy: (2020).Ukraine wants a step-by-step plan towards future EU membership. Atlantic Council. Consultado el 23 de abril de 2023. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/zelenskyy-ukraine-wants-a-step-by-step-plan-towards-future-eu-membership/>

LAPATINA, A. (2022). Survey: Majority of Ukrainians support joining EU, NATO. Kyiv Independent. Consultado el 23 de abril de 2023. <https://kyivindependent.com/survey-majority-of-ukrainians-support-joining-eu-nato/>

GOTEV, G., & VAN HECKE, T. L. a. S. (2021). Georgia is ready to apply for membership by 2024 - Is the EU ready too? www.euractiv.com. Consultado el 23 de abril de 2023. <https://www.euractiv.com/section/eastern-europe/opinion/georgia-is-ready-to-apply-for-membership-by-2024-is-the-eu-ready-too-2/>

VIVES BARCELONA, J. (2020, octubre 15). El papel de Turquía y Rusia en el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán. La Vanguardia. Consultado el 24 de abril de 2023. <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20201015/484078238347/papel-turquia-rusia-conflicto-armenia-azerbaiyan.html>

CARMONA, Florian/ JIRÁČEK, Michal (2023, abril). Tres vecinos de la Asociación Oriental en el Cáucaso Meridional | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo. Consultado el 25 de abril de 2023.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/172/tres-vecinos-de-la-asociacion-oriental-en-el-caucaso-meridional>

CARMONA, Florian / CSASZI, Levente / CUEVAS HERMAN, Vanessa . (2023, abril). Tres vecinos de la Asociación Oriental: Ucrania, Moldavia y Bielorrusia | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo. Consultado el 1 de mayo de 2023. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/171/tres-vecinos-de-la-asociacion-oriental-ucrania-moldavia-y-bielorrusia>

GUTTERIDGE, B. N. (2023b, mayo 7). Lib Dems may demand Brexit referendum re-run as price of coalition. The Telegraph. Consultado el 9 de mayo de 2023. <https://www.telegraph.co.uk/politics/2023/05/07/lib-dems-may-demand-brexit-referendum-labour-coalition/>

DEVLIN, K. (2023, enero 1). Brexit poll: Two-thirds of Britons now support future referendum on rejoining the EU. The Independent. Consultado el 9 de mayo de 2023. <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-poll-referendum-rejoin-eu-b2250813.html>

ÁLVAREZ LÓPEZ, María / RAZAUSKAS, Algirdas (2023, abril) El Espacio Económico Europeo, Suiza y el Norte | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo. Consultado el 27 de abril de 2023. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/169/el-espacio-economico-europeo-suiza-y-el-norte>

CEBRIÁN, B. D.(2019, mayo 6). La sombra de Chernóbil resurge en el Este. El País. Consultado el 29 de junio de 2023. En https://elpais.com/internacional/2019/04/24/actualidad/1556105278_222633.html

REDONDO, M. (2023b, junio 30). Llevan meses temiendo un ataque a la central nuclear de Zaporíyia. Ahora creen que el peligro es real. Consultado el 30 de junio de 2023. En https://www.elconfidencial.com/mundo/2023-06-30/ataque-central-nuclear-zaporiyia-peligro-real_3683068/

RODRÍGUEZ, V., & SÁNCHEZ, R. (2022, March 4). MAPA | Los 15 reactores nucleares que hay en Ucrania: dónde están y qué peligro entrañan. elDiario.es. Consultado el 30 de junio de 2023. https://www.eldiario.es/internacional/mapa-reactores-nucleares-ucrania-peligro_1_8801884.html

GÓMEZ, M. V. (2022, abril 18). Ucrania acelera los trámites para intentar convertirse en miembro de la Unión Europea. El País. Consultado el 23 de junio de 2023. <https://elpais.com/internacional/2022-04-18/ucrania-acelera-los-tramites-para-intentar-ser-miembro-de-la-union-europea.html>

BILDT, C. (2015). Russia, the European Union, and the Eastern Partnership. European Council on Foreign Relations. Consultado el 25 de junio de 2023. In https://ecfr.eu/archive/page/-/Riga_papers_Carl_Bildt.pdf.

Council of Europe. (2022, mayo 3). La expulsión de Rusia del Consejo de Europa era inevitable, asegura Di Maio ante Asamblea Parlamentaria. Portal. Consultado el 13 de mayo de 2023. En <https://www.coe.int/es/web/portal/-/the-expulsion-of-russia-from-the-council-of-europe-was-inevitable-di-maio-tells-pace>

MACIEJEWSKI, Mariusz (2023, abril) Gestión de las fronteras exteriores | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo. Consultado el 27 de junio <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/153/gestion-de-las-fronteras-exteriores>.

The Objective. (2019, enero 29). Ucrania solicitará el ingreso en la Unión Europea en 2024. The Objective. Consultado el 20 de junio de 2023. <https://theobjective.com/espana/2019-01-29/ucrania-solicitará-el-ingreso-en-la-union-europea-en-2024/>

Rfe/Rl. (2016b, marzo 4). Juncker Says Ukraine Not Likely To Join EU, NATO For 20-25 Years. RadioFreeEurope/RadioLiberty. Consultado el 20 de junio de 2023. <https://www.rferl.org/a/juncker-says-ukraine-not-likely-join-eu-nato-for-20-25-years/27588682.html>

HARRIS, S., & SONNE, P. (2021, diciembre 4). Russia planning massive military offensive against Ukraine involving 175,000 troops, U.S. intelligence warns. Washington Post. Consultado el 10 de mayo de 2023. En https://www.washingtonpost.com/national-security/russia-ukraine-invasion/2021/12/03/98a3760e-546b-11ec-8769-2f4ecdf7a2ad_story.html

Newsroom. Modern Diplomacy. (2022). Merkel 's confession could be a pretext for an International Tribunal. Modern Diplomacy. Consultado el 11 de mayo de 2023. En <https://moderndiplomacy.eu/2022/12/13/merkels-confession-could-be-a-pretext-for-an-international-tribunal/>

RTVE.es. (2020, noviembre 3). La Unión Europea rechaza el referéndum de Crimea | RTVE.es. RTVE.es. Consultado el 12 de mayo de 2023. <https://www.rtve.es/noticias/20140316/ucrania-rusia-pactan-tregua-crimea-hasta-21-marzo/897824.shtml>

BONET, P., (2013, noviembre 29). Las dos Ucránias frente a Europa. El País. Consultado el 15 de mayo de 2023. En https://elpais.com/internacional/2013/11/29/actualidad/1385748525_693419.html

KORSUNSKAYA, D. (2013, diciembre 17). Rusia llega a un acuerdo con Ucrania para un rescate de 15.000 mln dlrs. U.S. Consultado el 24 de mayo de 2023. En

<https://www.reuters.com/article/portada-rusia-ucrania-rescate-idLTASIE9BG04A20131217>

El País (2008, septiembre 9). La UE reconoce a Ucrania como país europeo. El País. Consultado el 14 de mayo de 2023. En https://elpais.com/internacional/2008/09/09/actualidad/1220911218_850215.html

European Liberties Platform. (2016, 12 abril). Países Bajos vota en contra del Acuerdo UE-Ucrania. Liberties.eu. Consultado el 23 de abril de 2023. <https://www.liberties.eu/es/stories/paises-bajos-vota-en-contra-del-acuerdo-ue-ucrania-sn-11044/29748>

CVCE Website. (2009) Historical events in the European integration process (1945–2009) - CVCE Website. Consultado el 22 de mayo de 2023. <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff>

Página web del Consejo Europeo y el Consejo de la UE. Política de ampliación de la UE. Consultado el 19 de abril de 2023. www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/

European Commission Website. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Consultado el 20 de abril de 2023. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy_en

Página web del Consejo Europeo y el Consejo de la UE. Respuesta de la UE ante la invasión rusa de Ucrania. La solidaridad de la UE con Ucrania. Consultado el 1 de mayo de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>

Página web del Consejo Europeo y el Consejo de la UE. Como funcionan las sanciones de la UE contra Rusia. Consultado el 1 de mayo de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>

LIBROS

ALONSO MOREDA, Nicolás, BOLLO AROCENA, María Dolores. Cuestiones actuales de la integración europea: La Unión Europea como actor internacional: la crisis de Ucrania. La Unión Europea frente al reto de la inmigración: Memoria de las Jornadas celebradas en la UPV/EHU, el 27 de noviembre de 2014 y el 4 de mayo de 2015, en el marco del Programa Erasmus + de la Unión Europea / Nicolás Alonso Moreda, María Dolores Bollo Arocena (co-directores). Cizur Menor: Aranzadi, 2015. Print.

FONSECA MORILLO, Francisco (2021) ¿Crisis?, WHAT CRISIS? Acerca del Brexit. Gaceta Cultural del Ateneo de Valladolid. Print.

GALEOTTI, Mark. Las Guerras de Putin De Chechenia a Ucrania / 2022. Madrid: Desperta Ferro, 2022. 1º Edición. Print.

GARCÍA ANDRÉS, César: Las relaciones entre la Unión Europea y Ucrania (1991- 2014), (Máster en integración europea), Universidad de Valladolid, 2014

GARCÍA ANDRÉS, César: “Ucrania: el largo proceso hacia la integración europea”, Revista de Estudios Europeos, N° 71 (enero-junio 2018)

OREJA, Marcelino, FONSECA MORILLO, Francisco J., CALVO HORNERO, Antonia. El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea: análisis y comentarios / director, Marcelino Oreja Aguirre; coordinador F. Fonseca Morillo; autores, A. Calvo Hornero...[et al.]. Madrid [etc.: McGraw-Hill, 1998. Print.

PASCUAL DE LA PARTE, Francisco. El imperio que regresa: la Guerra de Ucrania 2014-2017: origen, desarrollo, entorno internacional y consecuencias / Francisco Pascual de la Parte. Oviedo: Ediciones de la Universidad de Oviedo, 2017. Print.