

CÓMO ACOGER A UCRANIA EN EUROPA EL DÍA DESPUÉS

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

Mientras la guerra destruye el país e interpela a Europa, Ucrania ha presentado su demanda de adhesión a la UE. Ninguna de las partes está preparada para ello. Sin embargo, algunas ideas sobre posibles espacios de cooperación que superen los límites de la Unión Europea han empezado a emerger en el debate político. Entre ellas, la del ex primer ministro italiano, Enrico Letta, que propone una ambiciosa respuesta política para Ucrania, pero deja preguntas por responder.



716

MAYO
2022

Las peticiones de ayuda del presidente Volodímir Zelenski han sido constantes desde el inicio de la guerra. Su solicitud de adhesión inmediata de Ucrania a la UE, bajo un nuevo procedimiento especial, formulada el cuarto día de la invasión rusa, pasó algo desapercibida frente a demandas más urgentes. El Parlamento Europeo reaccionó favorablemente, instando las instituciones a trabajar para conceder el estatuto de país candidato. El Consejo Europeo fue más comedido, con su presidente admitiendo la existencia de opiniones y sensibilidades diversas. La Comisión dio un doble mensaje: reacción positiva de la presidenta Von der Leyen –“Ucrania es uno de los nuestros”– y rebaja de expectativas del vicepresidente y alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell – el tema no está en la agenda–. Con todo, el Consejo encargó que la Comisión preparase su “opinión” al respecto, un encargo que suele tardar meses o años en formularse y otro tanto en completarse. Moldavia y Georgia, también amenazadas por Rusia, han formulado idéntica demanda.

Los criterios de adhesión a la UE están bien definidos y no existe una vía exprés de entrada. El caso de Alemania del Este no es un precedente válido. El progreso de Ucrania hacia la Unión Europea es aún limitado, a pesar de avances desde su Acuerdo de Asociación de 2014. La UE tiene ya dificultades, con sus 27 miembros, para conseguir la unanimidad en decisiones sensibles, como las que plantea la guerra. Por consiguiente, aunque queda por ver cuanto tarda la Comisión en emitir el dictamen, cabe imaginar las conclusiones: ánimos y una lista del trabajo pendiente. Y el resultado: muchos años de espera. Sin embargo, Ucrania no puede permanecer en un limbo. Necesita una respuesta que le de seguridad y estímulo para avanzar más deprisa en su proyecto europeo de sociedad, que ahora sueña más que nunca.

La guerra de Vladimir Putin interpela a la UE, más que ninguna otra de las crisis de este siglo. Cuestiona su capacidad para evitar o detener un conflicto bélico en su entorno y remediar su impacto económico y social; Pone al descubierto sus carencias en política exterior, de seguridad y defensa; Las dificultades para establecer una política común de inmigración y asilo; También las deficiencias en materia de energía. Ilustra las debilidades de la política del Partenariado Oriental, de cara a consolidar un espacio de estabilidad y seguridad en la vecindad. Pero, al mismo tiempo, esta crisis constituye una ocasión propicia para avanzar, haciendo de la necesidad virtud. La UE lo ha demostrado a lo largo de su historia, fortaleciéndose conforme superaba dificultades. Con la guerra se han dado ya pasos importantes, resultado de delicados acuerdos, que Putin no esperaba. Sin embargo, la mayor parte de la tarea está por hacer. Requerirá menos regla de unanimidad y más unión política.

Ucrania no puede permanecer en un limbo. Necesita una respuesta que le de seguridad y estímulo para avanzar más deprisa en su proyecto europeo de sociedad, que ahora sueña más que nunca.

En este contexto hay que valorar el manifiesto de Enrico Letta, líder del Partido Democrático y presidente del Instituto Jacques Delors, **aparecido en Il Foglio Quotidiano**. El ex primer ministro italiano considera, en una línea concorde con el federalismo pragmático de Mario Draghi, que la UE se encuentra en un momento crítico al que debe responder refundándose como una unión federal, dentro del marco de una confederación más amplia. Para ello propone que la Unión Europea se dote de 7 nuevas “uniones,” construidas en torno a los grandes problemas pendientes: 1) Política exterior, 2) Unión Ampliada, 3) Asilo, 4) Energía, 5) Defensa, 6) Social y 7) Salud. Se sobreentiende que cada una de estas “uniones” podría constituirse con distintos países integrantes, según su grado de voluntad política. Nos concentraremos en la “unión” número 2 – o Unión Ampliada - que Letta expuso en una tribuna **en La Vanguardia**: “Como acoger a Ucrania”.

La Unión Ampliada que propone no es la UE actual con más miembros, sino algo nuevo y distinto: una Confederación, como lugar más amplio y flexible de diálogo político, sin modificar por ello el funcionamiento de la actual Unión, que seguiría a su lado. Esta Confederación estaría compuesta por los 27 miembros de la UE más sus vecinos europeos. Veamos la lista por añadir: 3 países del Partenariado Oriental: Ucrania, Georgia y Moldavia –quedarían fuera Bielorrusia, Armenia y Azerbaiyán–, más 6 de la ampliación en curso: Macedonia del Norte, Serbia, Montenegro, Albania, Bosnia Herzegovina, y Kosovo. No incluye Turquía, exclusión lógica hoy, pero tal vez no mañana. En total 36 miembros.

Se supone que esta fórmula, imaginativa pero compleja, parte de la hipótesis que no se atisba la incorporación de ningún nuevo miembro a la UE en un futuro próximo, mientras se realizan las reformas necesarias para profundizar la Unión. O, dicho de otro modo, hasta mejorar su fun-

cionamiento por medio de las distintas “uniones”. La propuesta reconoce también, implícitamente, los límites de las políticas de Ampliación y Partenariado Oriental. La primera, bloqueada por fatiga de la UE ante la dificultad de conseguir la unanimidad en temas cruciales, y por problemas propios de los aspirantes balcánicos. Ineficaz, la segunda, porque cubre realidades y aspiraciones demasiado dispares, como el dúo Bielorrusia–Ucrania. La propuesta refleja, además, cierta difuminación existente entre países de la ampliación y del partenariado. La diferencia, aparte de niveles distintos de exigencia y apoyo de la UE, estriba en que, mientras los primeros tienen la adhesión como meta reconocida, para los segundos se trata solo de una aspiración o posibilidad. En la práctica, no obstante, más aún desde el inicio de la guerra, existen ambiciones europeas más sólidas en países como Ucrania que en candidatos a la adhesión, como Serbia.

La propuesta de Letta, sin embargo, deja importantes cuestiones sin respuesta. ¿Cuál sería el compromiso y las obligaciones para formar parte de la confederación? ¿Cuáles las ventajas asociadas? Hay que recordar que los dos grupos de países mencionados disponen, cada uno, de un conjunto propio de instrumentos, sin gran diferencia: acuerdos de asociación, incluyendo amplios convenios comerciales; fondos de asistencia técnica y financiera, mayores para los candidatos a la adhesión; acuerdos de liberalización de visados; mecanismos de diálogo político; participación en programas comunitarios; programas de apoyo a la sociedad civil; ayuda macroeconómica; asistencia en materia de COVID-19 y otras emergencias. ¿Se trataría, simplemente, de agrupar todos los países bajo una sola etiqueta confederal? ¿O de eliminar, además, las diferencias existentes, tratando a todos como los de la ampliación? Lo segundo abriría la perspectiva de adhesión para todos y un techo equivalente de recursos. Así, tanto el apoyo efectivo como la estación de destino dependerían solamente de la ambición y progreso de cada aspirante. ¿Estaría la UE dispuesta a asumir los costes adicionales? ¿Se sentirían relegados los hoy candidatos? ¿Habría que compensarles?

La solicitud de adhesión de Ucrania presenta, además, dimensiones específicas. Una vez acabada la guerra habrá que facilitar la costosa reconstrucción física e institucional, con recursos cuantiosos y excepcionales. Garantizar la paz futura será de igual importancia, lo cual plantea otra cuestión clave: ¿habría que extender a Ucrania la cláusula de defensa mutua prevista en el artículo 42.7 del Tratado de la UE? ¿Y respecto a los demás países? ¿En qué condiciones?

Ucrania sabe que la respuesta a su demanda no es para hoy. Estamos aún en la fase de sanciones a Rusia, envío de armamento al agredido, acogida de refugiados, ayuda económica y libre acceso a su producción. Hay que conseguir primero la paz. Pero esta llamada a las puertas de la Unión ha abierto un conjunto de preguntas a las que hay que encontrar pronto respuestas, que la UE no está aún preparada para dar. El manifiesto de Letta, coincidiendo con las conclusiones de la Conferencia sobre el futuro de Europa, es una llamada apremiante a la reflexión y la acción. El presidente francés, Emmanuel Macron, **ya ha reaccionado** proponiendo una Comunidad Política Europea, que supere los límites de la Unión, sin bloquear la ampliación. Su iniciativa ha sido bien acogida en Berlín. Pero aún quedará otra gran pregunta: qué hacer con Rusia.