

¿UCRANIA EN LA UNIÓN EUROPEA?

Ante la agresión imperialista de la Rusia de Putin contra Ucrania debe destacarse que, con pequeños matices, la UE ha mantenido desde el principio actitudes unitarias: firme condena de la invasión y apoyo decidido al país atacado. Por tanto, la UE mantiene una sostenida ayuda militar económica a Ucrania y acoge a numerosos refugiados. A partir de aquí, son perceptibles algunas diferencias: el Presidente francés, Emmanuel Macron, ha insinuado que probablemente Ucrania tendrá que acabar haciendo concesiones territoriales a Rusia, mientras que la Presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, ha sido mucho más contundente en su apoyo a las tesis irredentistas del Presidente Volodymyr Zelenski. Es probable que, cuando llegue el momento de las negociaciones (algo aún lejano, si bien en gran parte dependerá de las ayudas militares europeas), sea casi inevitable que Ucrania tenga que ceder, al menos en parte (Crimea, por ejemplo)- y con muy serias y verificables garantías de seguridad-, pero eso no sólo es prematuro, sino que no les corresponde a gobernantes de la UE decidirlo.

En todo caso, ha sido una decisión audaz y estratégicamente acertada aceptar la

candidatura de Ucrania para su eventual ingreso en la UE, una vez se superaron las iniciales reticencias de Holanda, Austria y Portugal, desde el momento en el que los tres grandes (Alemania, Francia e Italia) le dieron pleno respaldo, al que se sumó España. La UE ha dado luz verde a Ucrania y Moldavia (si este país hubiese renunciado al Transdniester y se hubiera integrado en Rumanía en los años noventa- como territorio histórico que fue de ese país- el asunto estaría hoy cerrado, pero tal opción se descartó), mientras que Georgia ha quedado, por el momento, descolgada. Es evidente que la decisión de la UE es puramente simbólica pues, mientras dure la guerra, no se podrá dar ni un solo paso real, pero no deja de ser un mensaje fuerte para Putin. Ahora bien, esta rápida aceptación- cargada de sentido- ha sido acogida con reservas por los países balcánicos aspirantes (Albania, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia) que llevan muchos años esperando la apertura de negociaciones y, en este sentido, la UE debería ser más sensible a sus reivindicaciones.

En todo caso, el escenario de una Ucrania en la UE es hoy puramente especulativo porque no se sabe cómo ni cuándo acabará la guerra y lo más probable es que aquel país no pueda recuperar todos los territorios que Rusia le arrebató en 2014 (Crimea) y ahora (el Donbás y el corredor de Mariúpol), al margen del enorme monto de la reconstrucción que, por el momento, se calcula en al menos un billón de euros y supondrá muchos años de inversiones. A efectos prácticos, serán los frentes de guerra, más o menos estabilizados (como ocurrió en Bosnia-Herzegovina) los que determinarán la partición fáctica tendencialmente indefinida del país, lo que complicará aún más el eventual ingreso de Ucrania en la UE.

Los procedimientos y la situación estructural.

Los mecanismos para ingresar en la UE son complejos y farragosos: el Estado europeo interesado debe solicitarlo al Consejo Europeo que debe aprobar la candidatura por unanimidad, a continuación, la Comisión es consultada, después el Parlamento Europeo debe aprobarla por mayoría y, al final, todos los Estados deben ratificar al nuevo miembro si el proceso concluye satisfactoriamente una vez negociados todos los capítulos comunitarios. El art. 49 del Tratado de la UE (TUE) impone requisitos bastante estrictos para admitir la viabilidad de una candidatura: asumir los valores de su art. 2 (dignidad



humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho, derechos humanos) y los criterios de Copenhague de 1993: disponer de instituciones democráticas funcionantes, una economía de mercado competitiva y capacidad para asumir el “acervo comunitario”. No existe un procedimiento expés para ingresar en la UE y la negociación de los 35 capítulos es algo muy laborioso: Turquía, por ejemplo, sólo ha conseguido cerrar uno (ciencia e investigación) en 24 años. No hay que engañar a los ucranianos: integrar a un país muy grande, devastado y con territorios ocupados es hoy por hoy, inviable y el precedente de Chipre no resulta alentador pues la UE no ha conseguido solucionar la división de la isla. El Ministro delegado francés para Asuntos Europeos, Clément Beaune, ha afirmado de modo muy realista que Ucrania necesitará unos quince o veinte años para poder integrarse en la UE.

En efecto, ser país candidato no asegura en absoluto la integración (el caso de Turquía como paradigma) y aunque la guerra acabara de inmediato, Ucrania necesitará muchos años para estar en condiciones de adaptarse a los requerimientos de la UE. En Ucrania está casi todo por hacer: hay que crear un verdadero Estado de derecho, con plena separación institucional de poderes, y con garantías que incluyan también a las

minorías (ni la lengua ni la cultura rusas son “culpables” de la invasión) y hay que acabar con un sistema social oligárquico y con una economía muy corrupta. Zelenski ha entendido que debe reducir el poder de los oligarcas, un reducido grupo privilegiado que monopoliza los medios de comunicación y varios sectores estratégicos y que incluye desde Rinat Ajmetov- dueño, por ejemplo, de la empresa Azovstal- hasta el ex Presidente Petro Poroshenko. La situación económica del país está muy atrasada: antes de la guerra su PIB, según algunos cálculos, estaba en el 50% del de Bulgaria (el país más pobre de la UE), unos 4.800 dólares per cápita, y un 33% según otros unos 3.725; en cualquier caso, unas siete veces por debajo del de España. En la escala de corrupción, según *Transparency International*, Ucrania ocupa la posición 122 sobre 180 países y en el baremo de libertades *Freedom House* lo califica de país solo parcialmente libre.

¿Qué debe hacer la UE?

No se pueden acelerar los ritmos para la integración de Ucrania y, a la luz de las experiencias anteriores, es totalmente desaconsejable. En efecto, con los actuales mecanismos comunitarios existentes, la UE es fuerte frente a un Estado candidato *antes* de que ingrese pues entonces puede

condicionarle, de ahí que ahora se deba ser muy exigente. Una vez un Estado ya es miembro de la UE los medios que esta tiene para revertir procesos antidemocráticos son mucho menores: el art. 7 del TUE- que puede privar del derecho de voto a un Estado- es de hecho inoperante ya que exige la unanimidad y solo las multas y la congelación de fondos estructurales pueden presionar, pero hasta cierto punto. El inmovilismo autoritario de los gobiernos iliberales de Hungría y Polonia no ha podido ser superado. Por tanto, no se pueden dar facilidades sin profundas reformas políticas, administrativas y económicas antes de cualquier nuevo ingreso. Ahora bien, ofrecer la perspectiva europea- por lejana que sea y lo será- ha sido una muy buena opción estratégica: para la UE que gana en profundidad y para Ucrania ya que su candidatura obliga y compromete a mejorar su endeble calidad democrática, mientras que, en cambio, es una mala noticia para Putin.

La guerra de Ucrania está favoreciendo una cierta configuración geopolítica de la UE- aunque militarmente siga anclada a la OTAN y los Estados Unidos de América- pues la ha cohesionado como nunca antes y, además, acelera la transición energética por las sanciones a Rusia (carbón,

petróleo y gas). Putin ha señalado que no objeta el posible ingreso de Ucrania en la UE pues para él esta entidad es insignificante, aunque el hecho de que aspire a desintegrarla indica que no es tan despreciable. Además, no debería ignorar que la UE dispone de una cláusula de defensa común frente a cualquier agresión exterior (el art. 42.7 del TUE) que, aunque hoy sea simbólica, tiene potencial de futuro. Putin solo respeta a la OTAN porque es el brazo de los EUA, pero en el fondo le inquieta muy especialmente la UE como factor democratizador ya que una Ucrania que consiguiera culminar su transición hacia un pleno régimen pluralista sería una amenaza mortal para la autocracia de Rusia.

En suma, aunque Putin de momento está resistiendo las sanciones- gracias a China y la India- la amenaza de suspensión de pagos anuncia un severo retroceso económico y si bien no se retirará de los territorios arrebatados por la fuerza a Ucrania, políticamente ha perdido en todas las dimensiones y eso refuerza la hábil opción europeísta acordada entre Zelenski y la UE.

Cesáreo Rodríguez-Aguilera

Catedrático emérito de Ciencia
Política de la Universidad de Barcelona

Fuentes de referencia:

- J. González Barba: “El impacto de la guerra de Ucrania sobre la UE”, *Política Exterior*, 9 de mayo de 2022.
- I. Molina y J. Tamames: “Ucrania en la UE, fuerza mayor”, *El País*, 24 de junio de 2022.
- A. Rizzi: “Putin teme a la UE más que a la OTAN”, *El País*, 25 de junio de 2022.
- L. Way: “Pluralism by default in Ukraine”, cap. 3, en id., *Pluralism by Default. Weak Autocrats and the Rise of Competitive Politics*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2015.

Publicado por:



Con el apoyo de :



ANUE no hace necesariamente como suyas las opiniones expresadas por sus colaboradores.