

**321**  
JULIO  
2025

## ES HORA DE BUSCAR ALTERNATIVAS A UNA AMPLIACIÓN EUROPEA HERCÚLEA

Víctor Burguete, investigador sénior, CIDOB

La voluntad de ampliar la Unión Europea (UE) con una lógica geopolítica tras la invasión rusa de Ucrania ignora tanto los motivos del estancamiento del proceso de adhesión en la última década como los extraordinarios retos que supondría para la Unión y sus estados miembros.

Es necesario articular alternativas a la ampliación para evitar la frustración en los países candidatos y facilitar su seguridad, desarrollo económico y adhesión a los valores europeos.

La integración diferenciada puede servir como fase de transición hasta que la UE realice las reformas internas imprescindibles para acoger a los nuevos miembros.

La Unión Europea (UE) se encuentra en una encrucijada. La invasión rusa de Ucrania ha provocado un cambio en la mentalidad europea y ha acelerado el proceso de ampliación, estancado durante las dos últimas décadas. Moldavia, Ucrania, Georgia –tres países que pertenecen a la **Asociación Oriental** (AO) y que no controlan la totalidad de su territorio– solicitaron en 2022, junto con Kosovo, unirse al club comunitario. Ese mismo año, la UE concedió el estatuto de país candidato a los tres primeros y a Bosnia Herzegovina, que había solicitado unirse seis años antes; además, abrió formalmente las negociaciones de adhesión con Macedonia del Norte y Albania (candidatos desde 2005 y 2014, res-

pectivamente), pese a que este último país **no reunía las condiciones necesarias**. En 2023, la UE también inició negociaciones con Ucrania y Moldavia, casi dos años después de que ambos hubieran solicitado la adhesión, un tiempo récord. Según la presidenta de la Comisión Europea (CE), Ursula von der Leyen, «**Ucrania podría unirse a la UE antes de 2030**», ya que ello sería su mayor garantía de seguridad. Para la comisaria europea de ampliación, la eslovena **Marta Kos**, la adhesión de Ucrania es prioritaria y debería producirse antes que la de los otros nueve países candidatos, aunque algunos de ellos lleven dos décadas de reformas para cumplir el **acquis** (acervo comunitario).

Esta lógica geopolítica, que motiva la reactivación de los procesos de ampliación de la UE, contrasta con la **lógica de modernización y estabilidad** que subyace en los criterios de acceso establecidos en Copenhague en 1993, e ignora las razones del estancamiento de la ampliación europea a partir de 2007. Tras la disolución de la Unión Soviética en 1991, la UE firmó los **Acuerdos Europeos** con los países de Europa Central y del Este que dieron lugar, tras casi 14 años de negociaciones y reformas, a la gran ampliación de 2004 (República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia), que fue completada en 2007 con la incorporación de Bulgaria y Rumanía, postulantes rezagados en el cumplimiento de los criterios de adhesión. Esta «**gran explosión**», como comúnmente se conoce la ampliación de la UE hacia el este de Europa, fue posible gracias a un contexto geopolítico favorable facilitado por el colapso de la Unión Soviética, a una actitud a favor de la ampliación por parte de la población y las élites europeas, así como a una tendencia global de democratización muy presente en los países candidatos.

**Figura 1. Países candidatos a la UE (1987-2025)**



Fuente: Elaboración propia.

La crisis financiera global de 2008 y la posterior crisis de deuda soberana de 2010-2012 marcaron un punto de inflexión, ya que pusieron en cuestión el modelo liberal europeo como motor de prosperidad. En este contexto, el auge del euroescepticismo, el nacionalismo y el deterioro democrático, junto con el aumento de los **conflictos bilaterales** y la mayor asertividad de Rusia, contribuyeron a la ralentización de la ampliación. En este período solamente Croacia, en 2013, se unió a la Unión tras superar unas condiciones más estrictas establecidas en el «**consenso renovado sobre la ampliación**» alcanzado en 2006. Durante la última década, las negociaciones con los países candidatos de los Balcanes (Albania, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia) han avanzado muy lentamente, y las negociaciones con Turquía se congelaron oficialmente en 2018.

En la actualidad, la UE ha optado, en su despertar geopolítico, por reactivar con frenesí su principal herramienta de influencia regional, esto es, el acceso al club comunitario, en vez de explorar otras alternativas de asociación. Al hacerlo, y plantear además unos tiempos de integración acelerada, la Unión obvia la magnitud de los cambios que son necesarios para llevarla a cabo. Estos cambios son fundamentales tanto a nivel de funcionamiento de la UE como en el seno de los países candidatos. La tarea es, sin duda, hercúlea (véase tabla 1). No solo se trata de que los países candidatos cumplan con los criterios de acceso, sino también de cambiar la opinión pública europea contraria a la ampliación. Además, la UE ampliada debe ser gobernable, lo que requerirá reformas de calado en su gobernanza y presupuesto, así como asegurar la estabilidad y seguridad de sus fronteras.

**Tabla 1. Las 12 tareas para lograr una ampliación exitosa**

1.	Cumplimiento de los criterios de acceso a la UE.
2.	Superar la opinión pública contraria a la ampliación en cinco estados miembros (Austria, Francia, Alemania, República Checa y Luxemburgo).
3.	Reforma de la regla de la unanimidad en el Consejo Europeo.
4.	Creación de instrumentos para prevenir la deriva autoritaria de estados miembros de la UE.
5.	Reforma del número de escaños del Parlamento Europeo y del número de comisarios en la Comisión Europea.
6.	Reforma de la Política Agraria Común (PAC).
7.	Reforma de los fondos de cohesión.
8.	Resolución de los conflictos internos entre minorías en los países candidatos.
9.	Resolución de los conflictos entre países candidatos y estados miembros.
10.	Reconocimiento de los países candidatos de sus fronteras exteriores con terceros países.
11.	No participar temporalmente en Schengen para prevenir flujos migratorios descontrolados y «la fuga de cerebros».
12.	Descarbonización e integración de los países candidatos en los proyectos de autonomía estratégica de la UE.

## Principales retos para la ampliación de la UE

### Opinión pública y gobernanza

Lograr la unanimidad del Consejo Europeo es la clave de bóveda del proceso de adhesión, ya que es necesaria para conferir el estatuto de candidato, iniciar las negociaciones, abrir y cerrar los capítulos de negociación, así como aprobar el tratado de adhesión. Posteriormente, este tratado debe ser ratificado por todos los estados contratantes, incluido el país candidato, de conformidad con sus normas constitucionales correspondientes, ya sea la ratificación parlamentaria o mediante referéndum.

Sin embargo, según los últimos datos recogidos en el **Eurobarómetro** (octubre-noviembre de 2024), casi el 60% de la opinión pública austríaca y más del 50% de la francesa, luxemburguesa, checa y alemana se oponen a una ampliación de la UE. Principalmente, preocupa que la ampliación complique aún más la toma de decisiones a nivel europeo (lo que es compartido en los círculos políticos), que aumente la inestabilidad y la inseguridad y, en menor medida, su posible impacto en el mercado laboral. Además, es probable que el contexto político interno en países como Francia, Alemania, Italia y Austria **se vuelva incluso menos receptivo a la ampliación** en los próximos meses y años, a tenor de los resultados electorales y el escenario político en esos países.

**En los países candidatos**, el apoyo a la integración europea se ha estancado debido al desencanto por el largo proceso de adhesión y sus dinámicas internas. En octubre de 2024, en el referéndum en Moldavia para ratificar el deseo de los ciudadanos de pertenecer a la UE, el «sí» ganó por la mínima con un 50,46% de los votos, y gracias al voto exterior. En Serbia y en Macedonia del Norte, la mayor parte de los ciudadanos creen que su país nunca se unirá a la UE. Al respecto, si bien en Kosovo y Albania son más positivos y una amplia mayoría espera que la adhesión se produzca antes de 2035, su opinión pública parece tener poco conocimiento del **estado de opinión en Austria, Alemania, Francia, Polonia, Rumanía o Dinamarca**, donde la población que rechaza la ampliación duplica a la que está a favor.

No es un asunto menor si se complica la toma de decisiones a nivel europeo como consecuencia de la ampliación. La UE carece de instrumentos efectivos para afrontar la deriva autoritaria de los estados miembros. El proceso colegiado en la toma de decisiones y el criterio de unanimidad en el Consejo Europeo en ámbitos clave como la política exterior o la aprobación de los presupuestos europeos, por ejemplo, hace extremadamente fácil el secuestro de los dossiers por parte de intereses nacionales. A todo ello, habría que sumarle la necesaria **reforma** de la asignación de escaños en el Parlamento Europeo, así como la reducción del número de comisarios en la CE, que actualmente es uno por país.

Además, cumplir los criterios de adhesión a la UE no siempre garantiza que la democracia quede asentada. La propia naturaleza *top-down* en la condicionalidad del proceso de adhesión limita los procesos de escrutinio y crítica interna, mientras que el avance formal en las negociaciones puede servir para legitimar élites corruptas. Una vez dentro de la UE, los países tienen pocos incentivos para mantener su adhesión a los valores liberales europeos. Así lo evidencian casos como

los de Hungría y Polonia, donde se ha observado una erosión de la independencia judicial y limitaciones a la libertad de prensa.

Actualmente, todos los países candidatos se consideran democracias imperfectas, regímenes híbridos o parcialmente libres, según los indicadores de gobernanza elaborados por instituciones como *The Economist* o *Freedom House*. Si bien la mayoría de ellos han hecho progresos en la última década, este progreso no ha sido unánime. Países como Moldavia y **Ucrania** han registrado notables avances en cuanto a la transparencia en los procesos democráticos, la efectividad de las políticas y la calidad regulatoria, pero aún se encuentran en niveles reducidos y con una protección de los derechos de las minorías insuficiente. Por su parte, Turquía, Georgia y Serbia han experimentado retrocesos en su Estado de derecho y la calidad democrática, lo que en parte ha llevado a la congelación del proceso de adhesión de los dos primeros países y un congelamiento *de facto* de la integración de Serbia.

Respecto a la percepción de los europeos sobre el posible aumento de la inestabilidad y la inseguridad como consecuencia de la ampliación, los datos de violencia

## La mayoría de la población en Austria, Francia, Alemania, República Checa y Luxemburgo es contraria a la ampliación de la UE.

dentro de los países candidatos muestran una evolución dispar. Los niveles de violencia, conflicto armado e inestabilidad política son especialmente elevados en Ucrania y Moldavia, y han aumentado significativamente en Montenegro. Además, Ucrania, Serbia y Montenegro se encuentran entre los cinco países europeos con mayores tasas de criminalidad y, si no se aborda de forma proactiva, el fin de la guerra en Ucrania podría provocar **una fuga sustancial de armas** de la zona de conflicto a otros países. Con su adhesión a la UE, la libre circulación de mercancías facilitaría la propagación de armas ilegales en el territorio de la Unión.

### Impacto económico

En términos de tamaño económico, los nueve países candidatos de los Balcanes y la Asociación Oriental (AO) –Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia; y Georgia, Moldavia y Ucrania, respectivamente– apenas suponen el 2,5% del PIB de la UE, por lo que su integración, en principio, no debería ser un problema. El reto se encuentra, sin embargo, en términos de composición sectorial, población y brecha económica respecto a la media europea, lo que tendría un impacto muy significativo en los presupuestos europeos.

En primer lugar, en todos los países candidatos, el sector primario tiene un peso más elevado que en el conjunto de la UE; una diferencia que es especialmente significativa en el caso de Ucrania. Dado su tamaño, este país incrementaría la tierra cultivable europea en un 30%, convirtiéndose en el principal productor agrícola de la UE y en el principal receptor de los pagos de la Política Agraria Común (PAC). **Diferentes estudios** estiman que los pagos agrícolas a Ucrania en el próximo presupuesto europeo<sup>1</sup> se situarían entre los 50.000 y los 100.000 millones de euros, mientras que los pagos al resto de países candidatos (sin Turquía) alcanzarían hasta los 30.000 millones de euros adicionales. Para compensar los nuevos desembolsos, **un estudio del Parlamento Europeo** de enero de 2025 propone reducir los pagos agrícolas a los actuales estados miembros un 15%. Alternativamente, sugiere reformar la PAC y exigir compromisos específicos a los países candidatos, como ha ocurrido en anteriores ampliaciones. Sin embargo, ello es políticamente muy delicado, ya que los agricultores europeos han demostrado repetidamente su poder de **movilización** y su rechazo a ver menoscabados sus intereses. Así lo han evidenciado con sus **protestas contra la entrada de cereales de Ucrania** y la posterior introducción de restricciones por parte de la CE.

## Los agricultores europeos han demostrado repetidamente su rechazo a la reforma de la Política Agraria Común (PAC), lo que dificulta la entrada de Ucrania en la UE.

En segundo lugar, existe una importante brecha entre el ingreso per cápita de los países candidatos y el de los países miembros. Esto podría provocar que los países candidatos (sin Turquía) **acaparasen hasta el 15%** de los fondos de cohesión del próximo presupuesto de la Unión. Las nuevas adhesiones a la UE reducirían la renta nacional bruta media per cápita, lo que provocaría que algunas de las regiones actualmente «menos desarrolladas» de la UE se convirtieran en «regiones de transición», y otras en «regiones más desarrolladas», lo que limitarían su acceso a los fondos de cohesión. En este sentido, **diferentes estimaciones** sitúan los potenciales pagos de cohesión entre los 30.000 y los 60.000 millones, y hasta 30.000 millones de euros adicionales para los países candidatos de los Balcanes y la AO. En concreto, se calcula que para financiar la ampliación sería necesaria una reducción cercana al 20% de los fondos destinados a Italia, Portugal y Malta, y superior al 10% para Hungría, España y Finlandia. Según el estudio del **Parlamento Europeo**, 15 estados miembros podrían ver reducida su asignación a la política de cohesión en un 24% tras la ampliación.

En tercer lugar, cabe resaltar que el impacto agregado de la ampliación en el presupuesto de la UE superaría la suma mencionada de los pagos de la PAC y los fondos de cohesión, ya que el presupuesto también tiene otras partidas. **Estimaciones** sobre el impacto total de la ampliación en el presupuesto europeo 2028-2035 lo sitúan entre los 70.000 y 140.000 millones, para el caso de Ucrania, y en otros 44.000 millones para el resto de los países candidatos (sin Turquía). Ello sin contar con el gasto militar para la protección de estos países y el coste de la reconstrucción de Ucrania, que el Banco Mundial calculaba ya a inicios de 2024 en 453.000 millones de euros. Aunque no haya consenso sobre si los estados miembros que actualmente son receptores netos del presupuesto europeo pasarán a ser contribuidores netos (es decir, aportarán más de lo que reciben) como consecuencia de la ampliación, es iluso pensar que los asuntos presupuestarios no serán un gran obstáculo para que los estados miembros acepten la entrada de nuevos socios.

Como solución, se podría pensar en ampliar el presupuesto europeo para dotar a la UE de mejores instrumentos que sean capaces de respaldar su ambición geopolítica. Sin embargo, en pleno debate sobre el próximo marco financiero plurianual, **Alemania** y otros países rechazan tanto ampliar el presupuesto europeo más allá del 1% de la renta nacional bruta de la UE como refinar los fondos Next Generation (0,7% PIB). La poca voluntad de afrontar los retos comunes con un presupuesto común es bien visible en el gasto en defensa que, habiéndose convertido en la nueva gran prioridad europea, se financiará fundamentalmente a través de los presupuestos nacionales.

Los procesos de ampliación anteriores dieron lugar a un rápido crecimiento de los países candidatos, pero ello se debió fundamentalmente a las reformas estructurales que habían tenido lugar antes de su adhesión, así como a la posterior mejora de su acceso a los mercados de capitales. Sin embargo, si la UE acelera la adhesión de los nuevos candidatos por motivos geopolíticos, es muy posible que el impulso económico posadhesión sea más limitado, ya que **el impulso reformista se ralentiza** notablemente cuando los países ya son parte de la UE. Respecto a los flujos de capitales, sirva como ejemplo la experiencia de países como Bulgaria y Rumanía que, aunque experimentaron un aumento extraordinario de la Inversión Extranjera Directa (IED) tras su adhesión a la UE, estos se han mantenido en los niveles previos a la adhesión desde entonces.

Por último, es importante señalar el impacto demográfico de la ampliación. Ucrania incrementaría un 10% la población de la UE y se convertiría en el quinto país con

1. Marco financiero plurianual 2028-2034.

más habitantes de la Unión; el resto de los países candidatos de los Balcanes y de la AO añadirían otro 5%. Dada la tensión social y política respecto a la migración en la mayoría de los países europeos, así como la preocupación en los Balcanes por «la fuga de cerebros»<sup>2</sup>, es de esperar que, como condición para su adhesión, se limitará el acceso de los nuevos miembros al espacio Schengen, como ya ocurrió en su momento con Rumanía y Bulgaria. Durante un período transitorio posterior a la adhesión de nuevos estados miembros, la legislación europea permite aplicar ciertas condiciones que limiten la libre circulación de trabajadores desde dichos estados.

En conclusión, la ampliación de la UE, especialmente si se incluye a Ucrania, deberá ir acompañada de una profunda reestructuración del presupuesto europeo, especialmente respecto a la PAC, que será muy difícil de articular. Por otro lado, los países candidatos no deberían esperar milagros económicos como resultado de su adhesión, máxime si esta no va acompañada de una fuerte condicionalidad previa y un largo período de reformas.

### Seguridad y autonomía estratégica

La invasión rusa de Ucrania es, sin duda, el principal motivo de la aceleración del proceso de ampliación de la UE, habiéndose convertido la seguridad en la principal preocupación de los dirigentes europeos. De los países candidatos, solo la incorporación de Turquía y Ucrania incrementarían significativamente las capacidades militares de la UE. Antes de 2022, Ucrania ya tenía el tercer ejército más grande de Europa, solo por detrás de Rusia y Turquía, y un alto número de militares en relación con su población. Por otro lado, todos los países esperan que la UE actúe como garante de su seguridad, en cumplimiento de la cláusula de defensa mutua (**artículo 42.7 del TFUE**), la cual estipula que «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance». Esta cláusula específica «con todos los medios a su alcance» y, por tanto, es mucho más concreta y vinculante que el vago formulado del famoso **artículo 5 de la OTAN** que determina que «se ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada».

Por consiguiente, cualquier conflicto en Georgia, Moldavia, Ucrania o en algún país balcánico podría arras-

trar irremediablemente al resto de países de la UE a un conflicto armado. De ahí el requerimiento, hasta ahora, de que para que un país se una a la UE no debe tener disputas territoriales con sus vecinos<sup>3</sup>. Sin embargo, la nueva lógica geopolítica de la ampliación ignora esta cuestión y pone el énfasis en las capacidades militares que Ucrania podría añadir a la UE y en la profundidad estratégica que los nuevos miembros dotarían a la defensa de Europa central.

Actualmente, la paz y la estabilidad no están aseguradas en la mayoría de los países candidatos. En el caso de los tres solicitantes de la AO, ninguno controla plenamente su territorio. En Ucrania es difícil prever un escenario de paz y aceptación de fronteras con Rusia que no dé lugar a más disputas en el futuro. En Georgia, el Gobierno no controla Abjasia ni Osetia del Sur, dos territorios reconocidos como independientes por parte de Rusia. En caso de conflicto en Georgia, solo una autovía –a tiro de la artillería rusa en Osetia– conecta el mar Negro y Turquía con Tbilisi, la capital, que se encuentra a más de 4.000 km de Bruselas. En Moldavia, la región de Transnistria alberga bases militares rusas y en la región de **Gagauzia** el 95% de la población votó en contra de la unión de

## La brecha económica entre los países candidatos y la UE, junto con el peso demográfico de Ucrania, produciría importantes cambios en la asignación de los fondos de cohesión.

Moldavia a la UE en el referéndum del año pasado. Por su parte, Serbia y Kosovo siguen sin haber resuelto sus diferencias, y en la vecina Bosnia y Herzegovina la fiscalía bosnia ha ordenado detener al líder proserbio de la **República Srpska** por avanzar hacia la independencia de ese territorio. En los últimos años, Macedonia ha modificado el nombre por el de Macedonia del Norte, ha realizado cambios en su Constitución para satisfacer las demandas culturales y lingüísticas de Bulgaria y ha mejorado la integración de la minoría albanesa tras el conflicto armado registrado en 2001 con integrantes de esta comunidad. Aun así, en este país persiste la **desconfianza** sobre si estos cambios bastarán para ingresar al club comunitario, especialmente ante el **auge de las fuerzas nacionalistas y euroescépticas**.

Los conflictos bilaterales no solo están presentes entre países candidatos y entre estos con terceros países, si no que varios aspirantes todavía mantienen disputas con estados miembros, como son los casos de Hungría, Ruma-

2. Las encuestas empresariales en los Balcanes la sitúan como principal preocupación.

3. La UE obvió, en parte, este requerimiento en el caso de Chipre porque su disputa por la ocupación del norte de la isla y las fronteras marítimas era con Turquía, país candidato a entrar en la UE y miembro de la OTAN.

nía o Grecia. Por ejemplo, el vencedor de extrema derecha en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de Rumanía, Călin Georgescu, reivindicaba la soberanía rumana sobre **territorios** actualmente ucranianos y moldavos. En 2023, Grecia **amenazó** con bloquear la adhesión de Albania principalmente por las disputas marítimas entre los dos estados. En el origen de estas disputas residen divisiones étnicas y reivindicaciones de los derechos por parte de las minorías, que suelen estar muy concentradas geográficamente y pueden influir en las dinámicas geopolíticas, pese a representar un reducido porcentaje de la población. A todo ello hay que añadir que tres de los países candidatos –Turquía, Albania y Kosovo– son de mayoría musulmana y que en otros dos –Macedonia del Norte y Bosnia– más del 40% de la población pertenece a esta comunidad. Ello no tiene precedentes en la UE, cuyos estados miembros cuentan con una mayoría de población de orientación laica o cristiana.

No obstante, la adhesión de nuevos miembros podría mejorar la autonomía estratégica de la UE, ya que algunos países de los Balcanes y Ucrania poseen importantes reservas de materias primas estratégicas útiles para mejorar la resiliencia de las cadenas de suministro de la

## La mayoría de países candidatos tienen importantes disputas sin resolver, tanto internas como con países de dentro y fuera de la UE.

Unión. En particular, Ucrania es un importante proveedor mundial de titanio y una fuente potencial de más de veinte materias primas críticas para la UE. Sin embargo, su explotación debería abordarse con cautela, considerando las recientes protestas medioambientales registradas en los Balcanes entre las cuales destaca, por ejemplo, el rechazo social a la minería de litio en Jadar (Serbia), **proyecto calificado como estratégico por la CE**. Además, el caso ucraniano evidencia que, incluso cuando existe un pacto político entre la UE y sus socios, la materialización de los resultados es a veces muy compleja. En 2021, Ucrania y la UE firmaron una **Asociación Estratégica sobre Minerales Críticos** con el que se pretendía alcanzar objetivos tales como lograr el suministro del 10% del consumo de grafito en Europa en 2030. Pero la guerra y la falta de empresas mineras europeas han impedido, hasta ahora, que este trato de sus frutos, mientras que el acuerdo sobre minerales críticos alcanzado entre Estados Unidos y Ucrania pone en cuestión el futuro acceso de la UE a dichos minerales ucranianos.

Por último, la mayoría de los países candidatos, excepto Albania, son muy dependientes del carbón para la producción de energía, y ello entra en colisión con las directrices europeas y los compromisos climáticos. Los Balcanes se caracterizan por experimentar altos costes energéticos y cortes de suministros, por lo que difícilmente podrán

aportar estabilidad a la red europea. En cuanto a Moldavia y Georgia, ambos estados registran una de las tasas de autosuficiencia energética más bajas del mundo y, en el caso de Ucrania, su sistema energético se encuentra muy dañado por los continuos ataques rusos.

En resumen, de todos los países candidatos, solo Ucrania aumentaría el poder militar de la UE, aunque esto implicaría el riesgo de involucrar al resto de países en un conflicto armado según el artículo 42.7. Por otra parte, si bien la autonomía estratégica de la UE podría verse reforzada gracias a las reservas de materias primas críticas de los países candidatos, su explotación no será sencilla, lo que tampoco depende de la pertenencia de estos países al mercado único.

## Alternativas a la ampliación

La UE ha decidido utilizar su principal caja de herramientas del siglo xx (la política de ampliación) para hacer frente a problemas del siglo xxi, en particular, el desafío ruso y el aumento de influencia de terceros actores en su vecindario próximo. No obstante, existen otros mecanismos más sencillos para impulsar la paz, la prosperidad y la democracia en la región, sin necesidad de abordar una reforma de la UE muy compleja.

La UE es el principal socio comercial de todos los países candidatos, con la excepción de Georgia, a causa de su situación geográfica. Moldavia y Ucrania se han convertido en más dependientes del comercio de la UE en la última década, aunque no formen parte del mercado único. Por ejemplo, el comercio de servicios con Ucrania está aumentando gracias al acuerdo comercial (**DCFTA**) que establece una norma de no discriminación. Esta cláusula no se encuentra en los Acuerdos de Estabilización y Asociación entre la UE y los Balcanes Occidentales, lo que **limita el crecimiento del comercio con estos países**.

La UE es también un actor clave en los flujos de IED hacia los Balcanes Occidentales y la AO, pero estos solo están aumentando significativamente en Ucrania y Macedonia del Norte. Debido a las sanciones y los cambios geoestratégicos de países como Montenegro, las inversiones rusas en la región están disminuyendo. La preocupación de Bruselas se centra en la creciente presencia de China en países como Serbia y **Montenegro**, que podría afectar negativamente al desarrollo del Estado de derecho y la democracia. Sin embargo, la pertenencia de estos países a la UE no solucionaría este dilema, ya que otros países europeos como Hungría también registran elevadas tasas de inversión procedentes del país asiático.

Como alternativa, encontramos el modelo de integración diferenciada que ya se aplica con éxito en la UE. Por ejemplo, la zona euro agrupa solamente a 21 países de la UE; la zona Schengen agrupa a 25 países de la UE más cuatro de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC); así como otras iniciativas, que están formadas por países que se asocian en coaliciones para impulsar objetivos concretos, como la defensa. Con socios fuera de la UE, recientemente se ha firmado un **acuerdo de asociación estratégica con Canadá** que incluye el alineamiento geopolítico y una cooperación sin precedentes en comercio, inversiones, ámbito digital, materias primas, seguridad y defensa. En este último ámbito, la UE ha acordado la participación de Ucrania, Reino Unido y otros países de la AELC, en el nuevo instrumento europeo «**Acción por la Seguridad de Europa**» (SAFE) para la adquisición conjunta de armamento. En definitiva, no es necesaria la ampliación para profundizar los lazos estratégicos con los socios europeos y su estados afines.

La lógica geopolítica no resuelve los problemas de la ampliación. La repetición de promesas de adhesión en plazos acelerados puede dar lugar a la frustración de los países candidatos y llevarlos a buscar socios alternativos, como ha ocurrido en la última década en los países candidatos de los **Balcanes Occidentales**. En su lugar, es necesario considerar mecanismos de integración flexibles que permitan distintos niveles de participación en las políticas e instituciones de la UE. Hasta que la UE no realice las reformas internas imprescindibles para acoger a los nuevos miembros, especialmente las relacionadas con la gobernanza y el presupuesto europeo, la integración diferenciada puede servir como fase de transición. La UE debería adaptar sus propuestas de transición a los niveles de preparación, al grado de cumplimiento de las normas de la UE y a la agencia de los países candidatos.