

68
OCTUBRE
2025

AMPLIACIÓ I REFORMA DE LA UE: una resposta geopolítica?

Héctor Sánchez Margalef, investigador principal, CIDOB

A la Unió Europea (UE) conviuen posicions divergents sobre la seva ampliació i la seva reforma. Hi ha estats membres que prioritzen l'ampliació, mentre que d'altres anteposen la reforma. En aquest CIDOB Briefing es recullen les principals conclusions del seminari «Ampliació i reforma de la UE: una resposta geopolítica?», organitzat amb el suport del programa Parlem d'Europa de la Secretaria d'Estat de la Unió Europea. L'objectiu de la trobada va ser debatre sobre l'estat de l'ampliació i la reforma de la UE i si aquestes es poden i s'han de concebre com una resposta a la nova realitat geopolítica. El seminari va donar continuïtat al side-event «El futur de la UE: És necessària la reforma institucional?», celebrat en el marc del Consell d'Assumptes Generals de Múrcia durant la presidència espanyola del Consell de la UE el segon semestre del 2023.

CIDOB
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Amb el suport de:



SECRETARÍA
DE ESTADO
PARA LA UNIÓN EUROPEA



Introducció

Hi ha estats membres disposats a explorar els confins dels tractats de la UE fins al límit per evitar una reforma que pugui significar l'obertura i la modificació dels tractats, i estats membres que consideren que, sense una reforma en profunditat, la UE no pot respondre als desafiaments actuals, i encara menys si n'acaben formant part trenta països o més. Succeeix el mateix amb l'ampliació: hi ha estats membres disposats a accelerar-ne el procés fins i tot sense tots els capítols tancats, o oberts a permetre la participació d'alguns països candidats en certes polítiques comunitàries; alhora, hi ha membres que només conceben l'ampliació sobre la base del tradicional *merit-based approach*.

Durant la presidència espanyola del Consell de la UE, el Consell Europeu va aprovar la Declaració de Granada, on s'apuntava que l'ampliació era una inversió geoestratègica en termes de pau, seguretat, estabilitat i prosperitat. També s'hi assenyalava que, perquè aquest procés fos fructífer, la Unió Europea i els estats membres havien d'estar preparats per al moment en què aquesta ampliació fos una realitat; és a dir, necessitaven posar les bases per a una reforma de la UE a escala interna. La Declaració de Granada va constatar que tots dos processos –reforma i ampliació– són profundament interdependents.

En aquest CIDOB Briefing es recull l'estat actual dels processos d'ampliació i reforma; es repassen els arguments dels qui prioritzen un procés respecte l'altre; s'analitzen les expectatives generades per l'ampliació i la reforma davant la realitat política; es consideren els reptes que presenta l'ampliació; es posa el focus en el cas de l'ampliació dels Balcans, i es repassen opcions per avançar cap a l'ampliació i la reforma.

Estat de la qüestió

El nou context geopolític –marcat per la guerra a Ucraïna, la fragmentació global i l'afebliment del vincle transatlàntic– exigeix una major capacitat d'acció i adaptació institucional. En aquesta conjuntura, la UE ha estat criticada per no prendre decisions prou ràpides o eficaces. Aquest és un problema que es podria agreujar amb l'entrada de més estats membres. Tot plegat convida a pensar que, sense una reforma institucional que inclogui el procés de presa de decisions, la UE pot veure més erosionada encara la seva influència a escala global.

Tot i que de vegades es presentin com a processos paral·lels, l'ampliació implica necessàriament una reforma dels tractats, ja que cada nova adhesió exigeix ajustos en el dret primari de la Unió. La reforma és, doncs, una conseqüèn-

cia directa del procés d'ampliació. A més, una ampliació sense reforma es desvia dels principis fundacionals de la UE de *widening and deepening* (ampliar i aprofundir); però, també dels criteris d'adhesió de Copenhaguen, els quals exigeixen condicions no solament als països candidats, sinó també a la mateixa UE, que s'ha de preparar per rebre nous membres.

Davant d'aquest escenari, convé repensar la lògica que contraposa els mèrits tècnics amb els criteris polítics. En totes les fites de la integració europea, ambdues aproximacions han conviscut amb una certa tensió. Tot i tenint els criteris tècnics clars, els objectius polítics sempre han permès un cert marge de maniobra i imaginació: l'ampliació del 2004 és un exemple clar, en el qual la realitat geopolítica també va ser present alhora de prendre decisions. A cada ronda del procés hi ha hagut casos en què certs estats candidats no complien de manera estricta els criteris, però la seva incorporació era políticament necessària perquè l'entrada del conjunt de candidats del moment tingués sentit. No es pot ignorar que els països candidats han d'estar preparats a l'hora d'entrar a la UE, però tampoc es pot obviar que la política –i no solament els criteris tècnics– ha estat sempre part del procés.

sell. Davant la falta de consens polític, consideren, la reforma podria derivar en una crisi tal com va ocórrer amb el Tractat Constitucional l'any 2005. Per això, apunten, invertir capital polític en una reforma incerta, pot distreure dels objectius crítics de la UE de reforçar-ne la seguretat i l'economia.

En tot cas, un cop es va rebaixar el xoc inicial de l'agressió russa del 2022, la idea d'una ampliació geopolítica s'ha anat apaivagant. Cada vegada més països són de l'opinió que l'aproximació a l'ampliació s'ha de basar en mèrits i no solament en la conjuntura geopolítica: els països candidats han de complir els criteris d'adhesió amb rigor, i qualsevol privilegi concedit ha de respectar el principi d'igualtat en el mercat únic. Això no impedeix que els estats que prioritzen l'ampliació considerin que cal un fort capital polític destinat a ajudar els països candidats a completar les reformes necessàries per a la seva adhesió.

El bloc reformista

Per als estats que prioritzen la reforma, l'ampliació és un subcapítol d'un projecte més ampli: l'aprofundiment polític de la Unió. Les reformes han de ser un mitjà per

La Declaració de Granada va constatar que tots dos processos –reforma i ampliació– són profundament interdependents.

Tanmateix, malgrat la urgència que imposa el context geopolític actual –la guerra a Ucraïna, la rivalitat entre potències o la fatiga institucional–, no existeix en aquest moment un impuls polític clar des de les capitals europees per escometre reformes profundes, ni accelerar el procés d'ampliació. A això se suma que una part dels estats membres prioritzen l'entrada de nous socis, mentre que d'altres consideren que, sense reforma, no hi pot haver ampliació.

Els paladins de l'ampliació

Per als països que prioritzen l'ampliació, aquesta és una necessitat geopolítica, mentre que la reforma institucional seria simplement una possibilitat, i no una condició o una necessitat imperiosa. L'objectiu de l'ampliació, per als seus defensors, és protegir el veïnatge est i els Balcans Occidentals de la influència russa. Segons aquesta perspectiva, la política de portes obertes de la UE reforça l'estabilitat regional, la prosperitat, l'accés a matèries primeres estratègiques, la competitivitat europea i la seguretat del continent.

Per a aquesta part dels estats membres, la reforma institucional no seria una prioritat, per tal com, en algunes de les propostes existents, no hi ha beneficis clars com ara reduir el nombre de comissaris, limitar la quantitat de parlamentaris o modificar el paper de les presidències rotatòries del Con-

aconseguir objectius estratègics, no un fi en si mateix –encara que les metes de la Unió ara no semblin massa clares. Aprofundir en la integració europea hauria de permetre exercir d'actor global i contrarestar la pèrdua de pes internacional dels estats membres de la UE. A més, la reforma seria necessària perquè l'ampliació tinguí lloc amb èxit, ja que, tal com estableix un dels criteris de Copenhaguen, la UE s'ha de preparar per rebre nous membres.

L'ampliació, tanmateix, s'enfronta a un «mur invisible». Alguns estats membres han de consentir l'adhesió d'un nou soci via referèndum o a través del poder legislatiu. Amb els actuals nivells de polarització i fragmentació en els diferents sistemes polítics –i sense una opinió pública que doni suport a l'ampliació– aconseguir aquesta majoria pot ser un repte. Els referèndums, d'altra banda, ja han demostrat ser una arma de doble tall en diferents moments de la integració europea. Per tant, prometre l'ampliació sense tenir en compte l'existència d'aquest obstacle pot menyscar la influència de la Unió.

Segons aquesta visió, l'ampliació està condicionada a una reforma profunda del projecte europeu. Sense canvis constitucionals i sense una narrativa clara sobre el futur de la UE, qualsevol pla d'adhesió corre el risc d'estaveïllar-se contra un mur legal i polític. La clau estaria a combinar ambició estratègica amb realisme institucional.

Expectatives vs. realitat

La Unió Europea es troba en un moment d'inflexió. L'ampliació ha guanyat credibilitat i dinamisme en els darrers anys, especialment amb la concessió de l'estatus de candidats a Ucraïna i Moldàvia, els avenços d'Albània i Montenegro, i la recuperació de l'impuls polític després de la invasió d'Ucraïna. Tanmateix, l'expectativa d'una adhesió accelerada, com la que projectava Ucraïna l'any 2022, s'ha esvaït. Malgrat l'embranzida geopolítica, ni Ucraïna ni Moldàvia han iniciat negociacions formals d'adhesió, i l'horitzó del 2030 per a la seva entrada a la UE, proposat pel Consell Europeu o el grup d'experts francoalemany, sembla cada vegada més incert.

En contrast amb el procés d'ampliació, no existeix el mateix nivell de compromís polític amb la reforma. Després de l'impuls del 2022 i el 2023, el ritme de les discussions sobre la reforma institucional ha disminuït considerablement. Encara que el Consell Europeu va adoptar un full de ruta el juny del 2024, les revisions polítiques encarrega-

D'una banda, existeix el temor de no poder protegir l'estat de dret si es produeix una ampliació: no solament per la qualitat dels països candidats, sinó també perquè es pugui deteriorar el dels estats que ja pertanyen a la UE. Abans d'escometre una ampliació geopolítica, cal que es pugui garantir l'estat de dret a tots els estats membres; així mateix, la UE s'hauria de dotar d'eines polítiques per evitar que la protecció d'aquest estat de dret pugui ser utilitzada com a ostatge mitjançant el bloqueig de decisions al Consell.

De l'altra, l'ampliació i la reforma no es poden fer d'esquena a l'opinió pública. Un dels aprenentatges de les adhesions del 2004 és que els ciutadans no se'n volen sentir exclosos. Segons l'**Eurobaròmetre del setembre del 2025**, només un 32 % dels europeus se sent informat sobre aquest procés, mentre que un 67 % no es considera informat en absolut. Aquesta falta d'implicació ciutadana és gairebé més preocupant que l'absència de suport explícit, ja que impedeix donar legitimitat democràtica al projecte d'ampliació.

No es pot ignorar que els països candidats han d'estar preparats a l'hora d'entrar a la UE, però tampoc es pot obviar que la política –i no solament els criteris tècnics– ha estat sempre part del procés.

des a la Comissió encara no s'han presentat. Tampoc hi ha pressió institucional per accelerar aquest procés, la qual cosa posa en dubte la voluntat real d'avançar en canvis estructurals.

L'experiència demostra que no hi ha dreceres: tant la reforma com l'ampliació requereixen temps, voluntat política sostinguda i una arquitectura institucional capaç d'absorbir nous membres sense comprometre la capacitat d'actuació de la UE. L'ampliació tampoc genera entusiasme: encara que països com Montenegro i Albània podrien avançar en les seves negociacions, això no representa un canvi estructural, sinó més aviat una continuació de l'*statu quo* (geo)polític i institucional en ser països petits.

Els líders de la UE i dels seus estats membres s'han marcat fites i han promès completar el procés d'ampliació. Tanmateix, la realitat política presenta obstacles importants. D'una banda, l'adhesió de nous socis es podria veure rebutjada per un mur format per l'opinió pública i les diferents constitucions dels estats membres; mentre que, de l'altra, la reforma no reuneix el capital polític suficient per ser duta a terme.

Reptes: estat de dret, opinió pública i pressupost

L'ampliació i la reforma s'enfronten a diferents reptes que tenen el seu origen a les dinàmiques internes de la Unió.

Encara que la narrativa geopolítica ressona entre la ciutadania, aspectes com l'estat de dret o les reformes institucionals no són percebuts com a prioritaris. Només un 25 % considera que els països candidats han de complir amb aquests estàndards, la qual cosa revela una desconexió entre el discurs polític i l'opinió pública. Per tant, l'ampliació de la UE no pot avançar sense una estratègia clara de comunicació i participació ciutadana.

Finalment, cal considerar el cost econòmic i financer de l'ampliació, sent el cost per als contribuents la tercera preocupació per a la ciutadania europea respecte a l'ampliació. La proposta actual de l'MFP (Marc Financer Pluriennal de la UE) no preveu un augment significatiu del pressupost, tot i que podria incloure nous estats membres com Ucraïna. D'altra banda, el pressupost no és només una qüestió tècnica: també és una expressió de la visió política de la UE. Encara que es repeteix la urgència d'actuar amb més vigor en àmbits com el de la defensa i la seguretat, aquests es volen escometre amb la mateixa quantitat de pressupost. Aquesta contradicció revela la falta de voluntat i els múltiples obstacles per dotar la UE dels mitjans necessaris per complir els objectius que la mateixa Unió i els països que la componen han fixat. Si es vol una UE més activa, es necessiten més recursos comuns. Sense qüestionar-se el finançament d'una Unió ampliada, la UE i els seus estats membres es trobaran davant una incoherència estructural.

Ampliar cap a on? El cas dels Balcans i del veïnatge oriental

La història de l'ampliació de la Unió Europea vers els Balcans Occidentals ha estat, durant anys, una crònica de promeses incomplertes, fatiga institucional i frustració ciutadana. Tanmateix, en el context actual marcat per la guerra a Ucraïna i la creixent competència geopolítica, la narrativa ha començat a canviar. L'ampliació ja no es presenta únicament com un procés tècnic, sinó com una eina estratègica vinculada a la seguretat i la defensa.

De fet, existeix un fort compromís amb l'ampliació vers els Balcans Occidentals, almenys narrativament, per raons de seguretat regional i proximitat geogràfica. Tanmateix, els països balcànics han perdut fe en el projecte europeu, en percebre la promesa d'adhesió com a llunyana i incerta. Alhora, persisteix la preocupació que els Balcans

Balcans com una inversió estratègica, en comptes de com una càrrega econòmica i política. Segons defensa aquesta visió, els països balcànics podrien contribuir significativament a la seguretat europea: s'han alineat amb la UE en les sancions contra Rússia (excepte Sèrbia) i reuneixen el potencial per desenvolupar una indústria de defensa regional. Aquesta narrativa busca recuperar l'entusiasme perdut i mostrar que no avançar en l'ampliació té un cost geopolític real.

Tanmateix, aquesta aproximació als Balcans té riscos. D'una banda, pot conduir a la fragmentació regional, ja que la majoria dels acords s'estableixen de manera bilateral o minilateral, sense una visió regional integrada, la qual cosa afebleix la cohesió i l'estratègia comuna. De l'altra, es pot produir una escalada de tensions, ja que alguns d'aquests acords han estat percebuts com a provocadors. El pacte entre Albània, Croàcia i Kosovo, per exemple, va ser denunciat per Sèrbia, mentre que l'acord entre Sèrbia

Aprofundir en la integració europea hauria de permetre exercir d'actor global i contrarestar la pèrdua de pes internacional dels estats membres de la UE. A més, la reforma seria necessària perquè l'ampliació tingui lloc amb èxit, ja que, tal com estableix un dels criteris de Copenhaguen, la UE s'ha de preparar per rebre nous membres.

Occidentals siguin marginats en favor d'Ucraïna i Moldàvia, la qual cosa comportaria la pèrdua d'una regió estratègica. També obriria la porta a tercers actors: Rússia, que ja compta amb una forta presència mediàtica i simbòlica, especialment a Sèrbia, on es percep com el principal benefactor –tot i que la UE hi aporti més recursos–; la Xina, la qual ha passat de ser un inversor silenciós a desplegar una estratègia de penetració cultural i política, o Qatar, qui inverteix en infraestructures, com ara el nou front marítim de Belgrad. Tots aquests actors ofereixen inversions sense condicions normatives, la qual cosa contrasta amb les exigències europees en matèria de governança i estat de dret.

Des de l'inici de la guerra a Ucraïna, els països balcànics han passat de ser receptors de missions de pau a esdevenir contribuents actius en matèria de defensa. Albània i Macedònia del Nord han signat acords de seguretat amb els Estats Units, i es preparen per participar en projectes en el marc de la Cooperació Estructurada Permanent (PESCO) juntament amb l'Agència l'Agència Europea de Defensa. A escala bilateral, alguns estats membres de la UE han intensificat la seva cooperació militar amb els països de la regió mitjançant acords multilaterals en ciberseguretat i diplomàcia digital: són els casos de França, amb Albània; Itàlia i els Països Baixos, amb Sèrbia, i França i Eslovènia, amb Montenegro.

Per sortir de l'apatia que genera el procés d'ampliació, està proliferant una nova narrativa que defensa l'adhesió dels

i Hongria genera inquietud en altres països. Això pot desembocar en una pèrdua de legitimitat normativa de la UE, la qual corre el risc de ser vista com una potència que militaritza la seva frontera sud-oriental, en lloc de com un actor normatiu que promou la democràcia i l'estat de dret. Aquesta percepció defensiva recorda el paper històric dels Balcans com a «frontera militaritzada» entre imperis, ara contra Rússia i els eslaus de l'est, la qual cosa podria erosionar la credibilitat del projecte europeu a la regió.

Com avançar cap a un procés d'ampliació i reforma?

Per superar la paràlisi actual és necessari dur a terme accions polítiques clau i intervenir de manera interrelacionada en diversos processos.

Existeix consens sobre la necessitat d'introduir la presa de decisions per majoria qualificada en diferents moments del procés decisor. La persistència de vetos –com el d'Hongria– evidencia les mancances de la unanimitat. Així, tot i que es planteja com una solució políticament complexa, ampliar l'ús del vot per majoria qualificada es podria considerar com una tècnica viable, que es podria aplicar per desbloquejar avenços, per exemple, en fases intermèdies del procés d'ampliació, mantenint la unanimitat per a la decisió final.

Així mateix, una ampliació gradual que ofereixi beneficis parcials als països candidats que progressin en les seves reformes podria facilitar el procés a llarg termini, sempre que es garanteixi el respecte a l'estat de dret i s'estableixin mecanismes de reversibilitat davant incompliments potencials.

Una altra via per avançar seria la creació d'un nucli reduït d'estats que, mitjançant coalicions de voluntaris, puguin prendre decisions en circumstàncies específiques. Aquesta integració flexible permetria avançar en reformes sense necessitat d'unanimitat ni de modificar els tractats, preservant la cohesió institucional. En aquest marc, es podrien explorar fórmules de decisió com ara les supermajories.

Aquesta flexibilitat es perfila com una eina imprescindible. Davant la frustració que genera la unanimitat, es proposa un model d'integració flexible amb una governança sòlida. Aquesta possibilitat no seria la d'una Europa de diverses velocitats, sinó un instrument constructiu per preservar la unitat d'acció i el funcionament del mercat interior, especialment en àmbits clau com la governança

recte entre ciutadans, especialment joves, cosa que genera empatia i comprensió mútua, que poden facilitar una integració més profunda a llarg termini. De l'altra, definir amb claredat els límits geogràfics i funcionals del projecte europeu ajudaria a delimitar l'abast de l'ampliació i la reforma. Actualment, no existeix un debat sobre fins a on es pot estendre la UE, quins criteris exclouen uns certs països de ser-ne membres, o quines circumstàncies modifiquen l'estatus de països veïns com a potencials candidats. Tampoc s'ha discutit quin tipus d'unió política es desitja construir, ni el grau d'integració que es pretén aconseguir a la Unió Europea.

Finalment, en el context geopolític actual –marcat per la guerra a Ucraïna i la rivalitat creixent entre potències–, la UE ha de comunicar l'ampliació i la reforma institucional no solament com a processos tècnics, sinó com a respostes estratègiques que en reforcin la legitimitat i l'atractiu. Durant dècades, l'ampliació s'ha presentat com un procés tècnic basat en el compliment dels criteris de Copenhaguen, la qual cosa ha projectat una imatge burocràtica de

Si es vol una UE més activa, es necessiten més recursos comuns. Sense qüestionar-se el finançament d'una Unió ampliada, la UE i els seus estats membres es trobaran davant una incoherència estructural.

econòmica, la migració i la defensa. L'arquitectura flexible es podria organitzar en cercles concèntrics, on l'estat de dret actués com a criteri d'accés a cada nivell d'integració.

Tal com s'exposa a l'informe francoalemany, podrien existir almenys quatre cercles. El més petit estaria format pels països de la UE que formessin coalicions de voluntaris per aprofundir en la unió política, des de l'euro fins a totes les que poguessin sorgir; el següent inclouria els membres de la UE vinculats pels objectius polítics de l'article 2 del Tractat de la Unió Europea; el tercer estaria centrat en el mercat únic i s'estructuraria mitjançant una mena de partenariats no vinculats amb el principi d'una Unió cada vegada més estreta, i finalment, l'últim estaria centrat a compartir objectius geopolítics, tot estructurant la cooperació mitjançant acords d'associació. La frontera del respecte a l'estat de dret es trobaria entre el tercer i el darrer cercle. Això permetria establir estàndards clars per participar en el mercat únic i altres polítiques clau, sense fomentar l'exclusió. Aquests cercles estarien protegits per mecanismes de reversibilitat, que garantirien el compliment de compromisos per part dels estats membres, i aportarien seguretat jurídica i política.

Per facilitar l'ampliació i la reforma, també existeixen tres mecanismes d'importància: l'educació i la mobilitat europees, la definició dels límits del projecte europeu, i el reforç de la diplomàcia pública. D'una banda, fomentar l'educació i la mobilitat europees promou el contacte di-

recte entre ciutadans, especialment joves, cosa que genera empatia i comprensió mútua, que poden facilitar una integració més profunda a llarg termini. De l'altra, definir amb claredat els límits geogràfics i funcionals del projecte europeu ajudaria a delimitar l'abast de l'ampliació i la reforma. Actualment, no existeix un debat sobre fins a on es pot estendre la UE, quins criteris exclouen uns certs països de ser-ne membres, o quines circumstàncies modifiquen l'estatus de països veïns com a potencials candidats. Tampoc s'ha discutit quin tipus d'unió política es desitja construir, ni el grau d'integració que es pretén aconseguir a la Unió Europea.

Conclusions

La reforma profunda mitjançant canvis en els tractats sembla inviable a curt termini. Per això, és essencial explorar reformes possibles dins del marc actual, fomentar la flexibilitat sense perdre la coherència en la governança de la Unió, reforçar l'estat de dret com a pilar de la integració i relançar el debat polític sobre com adaptar la UE a una ampliació, *a priori*, inevitable.

Si es produeix una ampliació sense reforma, la rellevància global de la UE es podria veure més disminuïda encara. Contrarestar la influència d'altres actors vers els països candidats s'ha de compaginar amb la capacitat de la UE

per actuar eficaçment. Alhora, entendre que el procés d'ampliació genera i ha generat frustracions en països candidats, hauria d'evitar que la UE cometi els mateixos errors a Ucraïna o Moldàvia.

Amb tot, l'ampliació pot ser una oportunitat per impulsar una agenda de reformes més ambiciosa. Al final del procés, serà necessari modificar els tractats, la qual cosa podria obrir la porta a una transformació institucional més profunda, que posi en relleu que tots dos processos avancen en paral·lel i són indissociables.

En el context geopolític actual –marcat per la guerra a Ucraïna i la rivalitat creixent entre potències–, la UE ha de comunicar l'ampliació i la reforma institucional no solament com a processos tècnics, sinó com a respostes estratègiques que en reforcin la legitimitat i l'atractiu.