

La ampliación de la Unión Europea tras la cumbre de Granada: ¿estabilidad, bloqueo o impulso?

The enlargement of the European Union after the Granada Summit: stability, deadlock, or momentum?

HUGO NEVES PÉREZ

Universidad Complutense de Madrid

hneves@ucm.es

ORCID: 0009-0008-6839-8795

Recibido: 17/10/2023. Aceptado: 13/02/2024.

Cómo citar: Neves Pérez, Hugo, “La ampliación de la Unión Europea tras la cumbre de Granada: ¿estabilidad, bloqueo o impulso?”, *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 318-337.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.318-337>

Resumen: los cambios geopolíticos, a nivel internacional y regional, han dado lugar a un cambio de paradigma sobre la necesidad de acelerar la ampliación de la Unión Europea hacia el este, especialmente hacia los Balcanes. Fruto de este cambio sería la cumbre de Granada, una concentración de líderes europeos que ha marcado un punto de inflexión en la dirección de la política de ampliación. Por ello, el presente artículo intenta explicar ese cambio de posición, un viraje que, seguramente, marcará el porvenir de la Unión durante la próxima década.

Palabras clave: Unión Europea; ampliación; integración; adhesión; Balcanes.

Abstract: Geopolitical changes, both at the international and regional levels, have led to a paradigm shift regarding the need to accelerate the enlargement of the European Union towards the East, especially towards the Balkans. The Granada Summit, a gathering of European leaders that marked a turning point in the direction of enlargement policy, is a result of this change. Therefore, this article attempts to explain this change in position, a shift that will undoubtedly shape the future of the Union during the next decade.

Keywords: European Union; enlargement; Integration; adhesion; Balkans.

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (en adelante UE) es una organización política y económica, de carácter internacional, formada por 27 estados europeos. Desde su creación, ha experimentado varias ampliaciones, que han sido

fundamentales para su desarrollo y consolidación como una entidad geopolítica. La política de ampliación de la UE tiene como objetivo unir a los países europeos en torno a un proyecto político y económico común, guiado por los valores de la Unión y sujeto a estrictos criterios de adhesión y de convergencia.

Las ampliaciones de la UE han demostrado ser una de las herramientas más eficaces para promover reformas políticas, económicas y sociales, así como para consolidar la paz, la estabilidad y la democracia en todo el continente. Además, la política de ampliación refuerza la presencia de la Unión en la escena internacional, pero también abre el debate histórico, que hay en el seno de la UE, sobre si se deben aunar los esfuerzos en primar la integración en vez de seguir ampliando la organización hacia el este de Europa; un dilema que se sigue discutiendo hoy en día y que ha marcado la política de adhesión de las últimas décadas.

Gran cantidad de autores han desarrollado teorías que relacionan el proceso de ampliación, y de integración, con la estabilidad y supervivencia del propio proyecto europeo. Así, se pueden destacar algunas investigaciones previas al respecto, que pueden servir para contextualizar el objeto del estudio y, además, fijar el punto de inicio de la investigación:

- *Evolución del proceso de ampliación de la Unión Europea hacia el este: retos y perspectivas*: este artículo, de la catedrática Elizabeth Aquino Palmero, analiza el significado económico de la ampliación, los requisitos de adhesión y el proceso de negociación¹. De esta forma, gracias a esta investigación, se puede observar la relación directa que hay entre el devenir de la política de ampliación con respecto a cómo es la situación económica de la UE en cada momento de debate y puesta en marcha de nuevas adhesiones.
- *Estrategia de ampliación de la UE: principales retos (y oportunidades) 2010-2011 (ARI)*: este análisis, llevado a cabo por la investigadora Alicia Sorroza, examina los desafíos y oportunidades de los procesos de ampliación de la UE, pero, esta vez, desde una perspectiva vinculada al impacto que tienen, las

¹ Aquino Palmero, Elizabeth (2007), “Evolución del proceso de ampliación de la Unión Europea hacia el este: retos y perspectivas”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, volumen 3, pp. 37-63. Disponible en: <https://bit.ly/3FaRYPO> (fecha de consulta: 11/10/2023).

distintas adhesiones, en las relaciones exteriores y geopolíticas de la UE². Gracias a este artículo, se puede observar los retos y dificultades a los que se enfrentaba el proyecto europeo en la época de las últimas adhesiones (hace ya más de una década), desafíos que siguen presentes hoy en día

- *The European Union's Enlargement Policy: A Comparative Analysis of the Western Balkans and Eastern Partnership Countries*: este informe, elaborado por el servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos, relata como el eje fundamental de la ampliación europea se encuentra, actualmente, en los países pertenecientes al Partenariado Oriental³. De esta forma, se puede observar como el foco de atención de la UE son los procesos de adhesión en aquellos países pertenecientes, desde una perspectiva general, a Europa del Este y, desde una visión específica, a la zona de los Balcanes.
- *La ampliación de la Unión Europea y sus efectos sobre el proceso de integración*: una investigación clásica, llevada a cabo por el profesor e investigador Carlos Closa, que relata, de forma muy clara, el impacto que tiene la ampliación en el proceso de integración de la UE⁴. Un estudio, de hace más de 25 años, que sigue siendo fundamental para entender como las nuevas adhesiones a la UE influyen, de forma directa, en el ritmo, desarrollo y profundidad de las distintas políticas de integración.

Por lo tanto, estos artículos, informes y trabajos académicos proporcionan una visión detallada de los procesos de ampliación y adhesión de la UE, incluyendo sus desafíos, oportunidades y, además, los efectos que producen en la integración europea. De esta forma, se puede observar como la política de ampliación de la UE está influida por todo tipo de ejes (sociales, económicos, políticos...) y, al mismo tiempo, el

² Sorroza, Alicia (2011), “Estrategia de ampliación de la UE: principales retos (y oportunidades) 2010-2011 (ARI)”, en: <https://bit.ly/45oLdDQ> (fecha de consulta: 14/10/2023).

³ Congressional Research Service (2021), “The European Union's Enlargement Policy: A Comparative Analysis of the Western Balkans and Eastern Partnership Countries”, en: <https://bit.ly/48JGRd8> (fecha de consulta: 11/10/2023).

⁴ Closa, Carlos (1995), “La ampliación de la Unión Europea y sus efectos sobre el proceso de integración”, *Revista de Estudios Políticos*, número 90, pp. 147-171. Disponible en: <https://bit.ly/3PMbTZd> (fecha de consulta: 10/10/2023).

propio proceso de adhesión y ampliación incide en la gran parte de las políticas, y orientaciones generales, de la Unión.

Por consiguiente, se observa cómo el proceso de ampliación es uno de los ámbitos, por no decir el que más, que tiene una mayor importancia para la UE, principalmente, por su carácter transversal e interdisciplinar. He ahí la razón de la necesidad de llevar a cabo un análisis exhaustivo que permita entender cuáles son las dificultades a las que se tiene que enfrentar la UE en las futuras adhesiones y, además, la capacidad de la Unión para finalizar, o por lo menos para desbloquear, su proceso de ampliación hacia el este. Mientras tanto, la UE intenta responder a la disyuntiva de si centrarse en la profundización del proceso de integración, o si, por el contrario, dar un gran impulso a la ampliación; cuestiones que se discuten, hoy en día, en las principales cumbres europeas (como por ejemplo la de la Comunidad Política Europea, celebrada el pasado 5 y 6 de octubre de 2023 en Granada durante la presidencia de España del Consejo de la Unión Europea, y cuyos principales ejes fueron la migración, la ayuda a Ucrania y la política de ampliación).

1. 1. Objetivos de la investigación

En el caso de este artículo académico sobre el proceso de ampliación de la UE, los objetivos de investigación son los siguientes:

- Analizar los pasos y requisitos para la adhesión a la UE.
- Medir el impacto de la ampliación en la UE, en los países candidatos y en el proceso de integración.
- Examinar los beneficios y desafíos de la ampliación.
- Comprender el rumbo marcado por la cumbre de Granada en el contexto de las variaciones que se han producido en la política de ampliación.

Gracias a estos objetivos claros, precisos, mensurables y observables, se podrá contestar a las principales preguntas de investigación: ¿Cuáles son los pasos y requisitos para la adhesión a la UE?, ¿cuáles son los motivos que han propiciado las ampliaciones anteriores de la UE?, ¿cómo se ha desarrollado el proceso de adhesión de los países candidatos más recientes, como Croacia? o ¿cuáles son las perspectivas de futuras adhesiones a la UE? Interrogantes, o preguntas de investigación, que orientarán todo el estudio.

1. 2. Estructura

Para abordar todo estos postulados, hay que señalar que el presente estudio comenzará configurando un marco metodológico y teórico específico vinculado con las Ciencias Sociales y Jurídicas. Tras ello, se pasará a la discusión en la cual se abordará, desde una perspectiva histórica, los procesos de ampliación que se han llevado a cabo hasta la fecha. A continuación, se analizará las distintas tendencias futuras en cuanto a los posibles, o potenciales, procesos de adhesión; evaluando los posibles motivos que pueden provocar un bloqueo a la hora de seguir desarrollando la ampliación. Después, se pondrá el foco sobre la cumbre de Granada del 2023, ya que ha sido el encuentro de líderes europeos más recientes donde se ha tratado la cuestión de la ampliación. Por último, se finaliza con la explicación respecto a los resultados obtenidos tras el desarrollo de la investigación, enmarcados dentro de una serie de conclusiones que fijan el broche final al conjunto del entramado investigativo.

2. METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO

Con la finalidad de abordar los objetivos fijados al inicio de la investigación, se ha diseñado una metodología de investigación documental que permite recopilar y analizar información relevante, sobre el tema de estudio, a partir de fuentes primarias y secundarias, como libros, artículos, informes, legislación, jurisprudencia y documentos oficiales. Además, se ha aplicado un diseño metodológico y teórico basado en el análisis crítico, permitiendo evaluar de una manera rigurosa, y objetiva, la información recopilada, con el objetivo de identificar las fortalezas y debilidades de los argumentos presentados para así poder establecer unas conclusiones sólidas y bien argumentadas.

En base a esto, hay que señalar, que uno de los pilares fundamentales de esta obra, desde un punto de vista metodológico, es el art. 49 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE)⁵. Un artículo que enmarca los principios y criterios que rigen el proceso de ampliación de la UE, y que servirá para entender el impacto y la complejidad que tienen las distintas adhesiones. Por otro lado, también se fijará especial atención al art. 50 del

⁵ *Tratado de la Unión Europea*, Maastricht, 7 de febrero de 1992, Diario Oficial de la Unión Europea, L 191.

TUE⁶, ya que, a diferencia del art. 49, este se orienta al proceso contrario, es decir al de salida, pero también es necesario abordarlo porque puede suponer, en el caso de que se active como ocurrió con el Reino Unido, un gran impacto en el devenir del proceso de ampliación.

Por otra parte, el presente estudio también se abordará a partir de las teorías sobre la integración europea, pero, esta vez, desde un enfoque basado en el *eclecticismo teórico* de autores como Pryce o Wessels, ya que de esta forma se puede tener una perspectiva interdisciplinar a la hora de comprender el impacto que tiene la ampliación, y por ende la adhesión, en los distintos debates sobre el proceso de integración europea⁷.

Además, y con el objetivo de comprender por qué se producen los avances, bloqueos y retrocesos a la hora de seguir ampliando la UE, se aplicará la teoría internacional del *realismo*. Una corriente que se centra en los intereses de los Estados y en la competencia entre ellos, argumentando que la ampliación europea ha sido impulsada, principalmente, por motivos económicos y de seguridad, en la que los Estados miembros han buscado maximizar sus propios intereses a la hora de toma decisiones sobre las distintas adhesiones⁸.

Por último, a la hora de analizar los distintos procesos de ampliación de la UE, y el propio proceso en sí, hay que tener en cuenta una serie de criterios y elementos que permiten dictaminar que Estado puede llegar a ser admitido como miembro en la UE, e incluso cuales son los requisitos para ser considerado como Estado candidato. Requisitos que ya estaban enunciados y recogidos en el Tratado de Maastricht de 1992 (art. 49 TUE con respecto a las condiciones, y el art. 6.1 TUE en relación con los principios), pero que se concretizarán a partir de la aprobación de los conocidos como criterios de Copenhague de 1993 por parte del Consejo Europeo de Copenhague en 1993 y, posteriormente, reforzados por el Consejo Europeo de Madrid de 1995. Por lo tanto, los criterios de adhesión mencionados se pueden sintetizar en tres grandes bloques⁹:

⁶ *Ibidem*.

⁷ Closa, Carlos (1994), “Epur Si Muove: Teorías Sobre La Integración Europea”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm.85, pp. 339-364. Disponible en: <https://bit.ly/3RMCnwy> (fecha de consulta: 10/10/2023).

⁸ Dunin-Wasowicz, Roch (2017), “Theory and Brexit: can theoretical approaches help us understand Brexit?”, en: <https://bit.ly/3ZU420A>. (fecha de consulta: 16/10/2023).

⁹ *Conclusiones del Consejo Europeo*, Copenhague, 21 y 22 de junio de 1993, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, SN 180/1/93 REV 1, pp. 28-34.

- *Democracia y Estado de derecho*: se exige la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías.
- *Economía de mercado*: en este punto, se señala la necesidad de una economía de mercado en funcionamiento y con capacidad para hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE.
- *Asimilación del acervo comunitario*: para finalizar, hay que comentar que este ámbito se refiere a la capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, incluida la capacidad para poner en práctica de manera eficaz las normas, estándares y políticas que forman el denominado *acervo comunitario*; así como la aceptación de los objetivos de la unión política, económica y monetaria que vaya construyendo y desarrollando.

3. CONTEXTO HISTÓRICO Y GEOPOLÍTICO

Antes de pasar a explicar los distintos procesos de ampliación, habría que llevar a cabo un análisis de la evolución histórica de la UE, en especial en su posición como actor geopolítico y participe del sistema internacional; ya que el proceso de ampliación de la UE ha estado influenciado por los distintos eventos que se han sucedido ,a lo largo del siglo XX y XXI, en el contexto de las relaciones internacionales. Por lo tanto se pueden discernir, a partir de este enfoque internacionalista, de seis etapas que han marcado el devenir de la construcción del proyecto europeo:

- *Paz en Europa y comienzo de la cooperación (1945-1959)*: después de la devastación de la Segunda Guerra Mundial, Europa buscó asegurar una paz duradera y prevenir conflictos futuros. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), establecida en 1951, y el Tratado de Roma de 1957, que estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), fueron los primeros pasos hacia la integración económica y política. Un periodo que también se

- caracterizó por la Guerra Fría, un hecho que dividió el continente en dos polos enfrentados.¹⁰
- *Los vibrantes 60 y el avance en la integración económica (1960-1969)*: durante la década de 1960, la UE experimentó un crecimiento económico significativo y una mayor integración económica. Este período también marcó el inicio de la cooperación internacional, sentando las bases para una Europa más unida y próspera.¹¹
 - *Una comunidad en crecimiento (1970-1979)*: la década de 1970 vio la primera adhesión de nuevos miembros (Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido), las primeras elecciones europeas y el desarrollo de una política regional para impulsar las zonas más pobres. Este crecimiento reflejó la consolidación de la UE como un actor clave en Europa.¹²
 - *La reunificación de Europa (1980-1989)*: una época marcada por la caída del muro de Berlín al final de la década y, por ende, el fin de un mundo bipolar. En el plano de la entonces Comunidad Económica Europea se vivió la adhesión de tres de los principales países de la esfera del sur de Europa o también llamada mediterránea (Grecia, España y Portugal). Además, la implementación del programa Erasmus y el inicio del mercado único fueron pasos importantes hacia una mayor integración y movilidad dentro del proyecto europeo.¹³
 - *Una Europa sin fronteras (1990-1999)*: esta etapa estuvo marcada por una mayor expansión de la UE, la implementación del mercado único y la introducción del euro. La eliminación de fronteras internas facilitó la libre circulación de personas, bienes, servicios y capital, consolidando la UE como una entidad económica y política unificada.¹⁴

¹⁰ Unión Europea (2024a), “Historia de la Unión Europea 1945-59”, en: <https://bit.ly/3Via5LS> (fecha de consulta: 28/02/2023).

¹¹ Unión Europea (2024b), “Historia de la Unión Europea 1960-69”, en: <https://bit.ly/4ahMMq1> (fecha de consulta: 28/02/2023).

¹² Unión Europea (2024c), “Historia de la Unión Europea 1970-1979”, en: <https://bit.ly/4cdCpFt> (fecha de consulta: 29/02/2023).

¹³ Unión Europea (2024d), “Historia de la Unión Europea 1980-1989”, en: <https://bit.ly/43gW7Me> (fecha de consulta: 29/02/2023).

¹⁴ Unión Europea (2024e), “Historia de la Unión Europea 1990-1999”, en: <https://bit.ly/3wO2HOc> (fecha de consulta: 1/03/2023).

- *La consolidación de la UE (2000-actualidad)*: a partir del año 2000, con la entrada del nuevo siglo, el proyecto de la UE ha ido creciendo con la incorporación de 12 nuevos países y, sobre todo, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (firma en 2007 y entrada en vigor en 2009). Por otra parte, desde la crisis financiera del 2008, el Brexit, la pandemia de la COVID-19 o la guerra en Ucrania, la UE se ha visto envuelta en un estado de continuas crisis, también llamado *policrisis*, que ha generado grandes cambios y avances para el conjunto del proyecto europeo.¹⁵

En definitiva, la UE ha evolucionado de ser una comunidad centrada en la paz y la cooperación económica a convertirse en un actor geopolítico, que busca definir su papel en un mundo cambiante, enfrentando desafíos internos y externos mientras intenta mantener sus principios y valores fundamentales.

4. PROCESOS DE AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La política de ampliación de la UE tiene como objetivo unir a los países europeos en torno a un proyecto político y económico común, promoviendo reformas políticas, económicas y sociales, así como la consolidación de la paz, la estabilidad y la democracia en todo el continente.

A partir de estos postulados, el art.49 del TUE recoge el proceso de adhesión que tienen que llevar a cabo tanto la UE como los posibles países candidatos. En este sentido, según lo que establece el propio artículo, se pueden señalar los siguientes puntos o fases clave:

- *Elegibilidad*: cualquier Estado europeo puede ser elegido como país candidato, siempre y cuando respete y promueva los valores mencionados en el art. 2 del TUE¹⁶. Un catálogo que rige el acervo comunitario y que, además, está basado los principios fundamentales de un Estado de derecho y democrático.
- *Proceso de solicitud*: el Estado europeo que cumpla los criterios establecidos con anterioridad, podrá presentar una solicitud formal al Consejo de la Unión Europea.

¹⁵ Mellado Prado, Pilar (2017), “La integración europea: historia de una policrisis”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, número 32, pp. 30-34. Disponible en: <https://bit.ly/3rOi9b5>, (fecha de consulta: 15/10/2023).

¹⁶ Tratado de la Unión Europea, *op. cit.*, p. 17.

- *Dictamen de la Comisión Europea*: tras consultar al Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea emitirá un dictamen sobre la solicitud de adhesión del país en cuestión.
- *Estatuto de candidato*: si el país cumple los criterios de adhesión, comentados en el marco teórico, se le otorgará el estatuto de candidato. Aunque hay que señalar que, además de los criterios de los arts. 2, 6 y 49 TUE, habría que añadir los criterios de convergencia; unos requisitos y objetivos, de carácter económico (deuda pública de no más del 60% del PIB, déficit por debajo del 3% del PIB...), que todo Estado, que quiera entrar a formar parte de la UE, debe cumplir.
- *Negociación y firma del tratado de adhesión*: tras ello, cada uno de los Estados miembros de la UE, y el país candidato, firmarán el tratado de adhesión. Este tratado, que tiene un carácter internacional, deberá ser ratificado por el Estado candidato según sus propios procedimientos constitucionales.
- *Integración de nuevos miembros*: por último, hay que destacar, que durante todo el proceso la UE se reserva el derecho a decidir cuándo el país candidato ha cumplido los criterios de adhesión.

En base a este procedimiento, hay que señalar que la historia de la membresía de la UE incluye siete procesos de ampliación, ocho si se cuenta la reunificación alemana, y, además, la salida del Reino Unido en 2020¹⁷:

- *Primera ampliación (1973)*: en 1973 se produjo la primera ampliación de las entonces Comunidades Europeas. Una adhesión que cambió los pesos y contrapesos de la balanza de poder e influencia en la UE, ya que entraban a formar parte de la organización Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Esta ampliación supuso, por un lado, desplazar el eje del poder situado, desde el inicio de integración europea, en el binomio francoalemán y, por otro lado, la adhesión de Irlanda del Norte permitió la intervención directa, e indirecta, de la UE en el proceso de paz en la región, proporcionando fondos para proyectos de cooperación transfronteriza y contribuyendo a la superación de las posturas nacionalistas y unionistas.

¹⁷ De Munter, André (2023), “Ficha temática: La ampliación de la UE”, en: <https://bit.ly/3ZMd7Zg> (fecha de consulta: 10/03/2024).

- *Segunda ampliación (1981)*: en esta ampliación, el foco pasó al flanco sureste de la UE, ya que el país que se unió fue Grecia. Un Estado mediterráneo que había llevado a cabo la transición de una dictadura hacia la democracia, y el cual se convertiría en la punta de lanza para la ampliación de otros Estados del área mediterránea.
- *Tercera ampliación (1986)*: siguiendo con la ampliación del sur, esta vez se fijó la atención en la zona suroeste. Al igual que Grecia, España y Portugal habían llevado a cabo transiciones democráticas desde regímenes dictatoriales, lo que les permitió cumplir con los requisitos recogidos en el art.2 del TUE.
- *Cuarta ampliación (1995)*: fue la última ampliación del siglo XX, y la primera que miraba hacia lo que se consideraba la frontera este con los territorios de la antigua Unión Soviética. Los países que se adhirieron fueron Austria, Suecia y Finlandia.
- *Quinta ampliación (2004)*: esta fue la ampliación más grande, en cuanto al número de Estados, de toda la historia de la UE, ya que abarcaba un total de 10 nuevos países. Fue un gran grupo de Estados de Europa del Este (Estonia, Letonia, Lituania, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Polonia y Hungría), los cuales muchos de ellos eran repúblicas exsoviéticas, y dos de pequeños Estados isleños del Mar Mediterráneo (Malta y Chipre).
- *Sexta ampliación (2007)*: una ampliación que se desarrolló en el contexto del tratado que a día de hoy está vigente, es decir el Tratado de Lisboa firmado en 2007 y que entró en vigor en el 2009¹⁸. En este caso, fueron dos países de los Balcanes los que se adhirieron a la UE, Rumania y Bulgaria, aunque deberían de haberse adherido en la ampliación del 2004, pero el ritmo que tuvieron a la hora de implementar las distintas reformas no fue suficientemente rápido para ingresar en esa época. Por ello, se estableció un mecanismo de cooperación y verificación en algunos ámbitos fundamentales como la reforma judicial, la lucha contra la corrupción o la delincuencia organizada, cuestiones que se supervisaban para controlar los avances tras la adhesión.
- *Séptima ampliación (2013)*: la última de las ampliaciones, llevada a cabo por Croacia, y que, además, supuso el inicio del bloqueo

¹⁸ Tratado de Lisboa, Lisboa, 13 de diciembre de 2007, Diario Oficial de la Unión Europea, C 306.

del proceso hasta nuestros días, ya que desde entonces no se ha vuelto a producir ninguna nueva adhesión.

En síntesis, podemos observar las distintas ampliaciones que se han producido a lo largo de todo el recorrido histórico del proyecto europeo, adhesiones que iban a buen ritmo hasta la última producida en 2013. A partir de ahí, el devenir de la política de ampliación ha estado llena de baches y altibajos, hasta el punto de que, hoy en día, la UE tiene menos miembros que aquellos con los que contaba en la última adhesión del 2013; un escenario que está marcando la puesta en marcha de su proyecto de ampliación hacia los Balcanes.

5. EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿ESTABILIDAD, BLOQUEO O IMPULSO?

La UE vive un momento de debate en cuanto a su futuro como organización. Tiene que decidir si prefiere profundizar en la integración o si, por el contrario, primar la ampliación sobre la integración. Esta dicotomía, o dilema, ha regido la política de adhesión de la UE desde la última adhesión (Croacia en el 2013), una estrategia que divide a los estados, con posibilidades para la adhesión, en dos grupos:

- *Países candidatos*: son aquellos que tienen que transponer, o integrar, todo el acervo comunitario de la UE para poder convertirse en Estados miembros. En este grupo, estarían Albania, Bosnia y Herzegovina, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia, Turquía y Ucrania¹⁹
- *Candidatos potenciales*: son aquellos Estados que aún no han cumplido con los requisitos básicos del art.2 del TUE para poder ser denominados candidatos, pero que si consiguen cumplir con dichos criterios podrán obtener el *estatus de país candidato*²⁰. En este caso, habría que citar a Georgia y a Kosovo.

Como se puede comprobar, la gran parte de los Estados candidatos, o incluso potenciales, se encuentran dentro del área de los Balcanes (a excepción de Georgia y Ucrania), ya que es la zona que faltaría, en gran medida, para complementar la ampliación europea hacia el este; he ahí la razón que explica el gran interés de la UE a la hora de promover buenas

¹⁹ Unión Europea (2023), “Adhesión a la UE”, en: <https://bit.ly/3Q8W2p8>. (fecha de consulta: 14/10/2023).

²⁰ *Ibidem*.

relaciones, con esos Estados del este, a partir de la puesta en marcha de mecanismos como la Política de Vecindad o el Partenariado Oriental. Ahora bien, ese proceso de adhesión lleva parado desde hace, por lo menos, una década, debido a una gran cantidad de factores que juegan un papel motivador, y desmotivador, a la hora de aumentar el número de estados miembros de la UE.

En cuanto a los factores motivadores, o que impulsan las causas de aceptación de la adhesión de estos países, habría que destacar la estabilidad que puede dar a los Balcanes Occidentales, el crecimiento económico que puede suponer para todo el continente, la extensión de los valores y sistemas democráticos o, también, la creación de un espacio de seguridad en la región.

Al mismo tiempo, también hay una serie de factores que han contribuido al rechazo, de estas posibles adhesiones, por parte de algunos Estados miembros de la UE, como sería el rechazo popular a que entren ciertos países, los conflictos territoriales imperantes (como sería el caso de Chipre y Turquía, o de Kosovo y Serbia) y, sobre todo, una serie de sucesos críticos, e internos, que han provocado que la UE se encuentre en un escenario permanente de *policrisis* (la crisis del euro, de refugiados, *Brexit...*)²¹.

A pesar de estos factores, parece que el debate sobre la ampliación y su estancamiento está llegando a su fin. Ese bloqueo, que se lleva produciendo desde hace una década, se puede ver interrumpido por los recientes acontecimientos geopolíticos. La guerra en Ucrania, y los distintos posicionamientos bipolares al respecto, han transformado la estrategia de actuación y los planteamientos de los Estados miembros a la hora de acelerar la ampliación hacia el este y, sobre todo, hacia los Balcanes.

Las fricciones con Rusia, y el intento de acabar con la dependencia energética hacia ese país, ha llevado a la UE a poner en marcha su plan de *autonomía estratégica abierta*. Un concepto que se encuentra presente, actualmente, en la mayoría de los documentos, dossiers y planes de acción de la UE. Ahora bien, ¿qué se entiende por autonomía estratégica? En un primer momento, se puede entender como un término únicamente vinculado con el ámbito militar, pero, realmente, va mucho más allá. En síntesis, se podría definir, tal como señala Arteaga, como las capacidades militares, y operativas, necesarias para dotarse de una serie de medidas, e

²¹ Mellado Prado, *Op. Cit.*, pp. 30-34.

instrumentos, defensivos, que permitan garantizar la autonomía e independencia de la UE.²² Es decir, la autonomía estratégica es el escenario por el cual la UE puede alcanzar su objetivo estratégico, que no es otro que el de garantizar su seguridad y la de su ciudadanía; un escenario que la Unión busca superar a través de los procesos de ampliación y adhesión hacia los Estados de Europa Oriental, ya que la estabilidad de la Unión depende, en cierta medida, de su capacidad para ampliar su esfera de influencia hacia los Balcanes y a otros países aledaños como Ucrania o Georgia.

Por consiguiente, y tras observar la importancia de la ampliación para el devenir del proyecto europeo, la UE ha tomado medidas para acelerar la adhesión de los países candidatos. Por un lado, ha establecido mecanismos de asistencia financiera, administrativa y técnica hacia los países candidatos²³ y, por otro lado, ha reforzado su confianza con gran parte de los países de Europa del este o de los Balcanes (por ejemplo, Ucrania, Moldavia y Bosnia y Herzegovina han conseguido adquirir el estatus de país candidato, en el año 2022, a raíz de la invasión de Rusia sobre Ucrania; hasta ese momento las negociaciones y acercamientos, con estos países, habían sido mucho más comedidos y menos fructíferos).

6. LA CUMBRE DE GRANADA: UN PUNTO DE INFLEXIÓN

Desde el inicio del conflicto en Ucrania, en 2022, la cuestión de la ampliación de la UE se ha convertido en un tema recurrente en las grandes cumbres y actos de las instituciones y líderes de la Unión. A lo largo de este año se han reproducido gran cantidad de declaraciones y discursos de actores de gran relevancia como Charles Michel, presidente del Consejo Europeo²⁴, o de la propia presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, que señalaba la necesidad de poner en marcha la *segunda gran*

²² Arteaga, Félix, García, Raquel, Molina, Ignacio, Ortega, Andrés, OTERO, Miguel, POWELL, Charles y Steinberg, Federico (2021), “Autonomía estratégica europea e intereses de España”, en <https://bit.ly/46q48PZ> (fecha de consulta: 12/10/2023).

²³ Unión Europea, *op. cit.*

²⁴ Gwyn Jones, Mared y Koutsokosta, Efi (2023), “La UE debe estar lista para la ampliación para 2030, según Charles Michel”, en: <https://bit.ly/3tv1t8X> (fecha de consulta: 16/10/2023).

ampliación de la UE²⁵. Un pensamiento, o visión del proyecto europeo, que se intentó desarrollar, y acordar, en la pasada cumbre de Granada, en el contexto de la Comunidad Política Europea (en adelante CPE), celebrada el 5 y 6 de octubre.

En esta cumbre de grandes líderes de la UE trataron tres grandes temas: la política migratoria, el conflicto geopolítico en Ucrania y, lo que atañe al presente estudio, el devenir del proceso de ampliación europea. Aunque el primer tema no se resolvió por acuerdo de todos los Estados miembros, en los otros dos sí hubo una posición conjunta.

De la *Declaración de Granada* podemos destacar como los líderes de los 27 Estados miembros sientan las bases sobre lo que será la futura Agenda Estratégica, 2024-2029, que marcará las directrices y políticas generales de la UE. Así, se fija el objetivo de avanzar hacia una UE "más fuerte y próspera" a través de la ampliación y la mejora de las condiciones de adhesión²⁶. Es decir, se abordó el tema de la ampliación de la UE como una inversión geoestratégica en la paz, la seguridad, la estabilidad y la prosperidad del proyecto europeo, una política que se va a convertir en el eje fundamental de la acción exterior, económica y de seguridad de la Unión.

De esta forma, la cumbre de Granada supone un punto de inflexión en relación con la ampliación europea. Aunque la cumbre fue informal, y no tenía capacidad decisoria sobre los asuntos tratados, ha permitido fijar las bases para lo que será el futuro de las adhesiones de la UE. Así, se ha establecido un objetivo de 35 países, dando lugar a lo que sería la segunda ampliación, en número de Estados, más grande de la historia del proyecto europeo (solo superado por la del 2004).

En base a esto, y según lo recogido en la Declaración de Granada sobre las adhesiones, esa segunda gran ampliación supondría una serie de cambios en el devenir de la UE:

- *Inversión geoestratégica en paz, seguridad, estabilidad y prosperidad*: en la declaración se destaca como la ampliación puede ser un motor para la mejora de las condiciones económicas y sociales de la ciudadanía europea y la reducción de las disparidades que puede haber entre los distintos países²⁷. Esto

²⁵ Alarcon, Nacho (2023), "Von der Leyen llama a "completar" la UE con una nueva ampliación pero sin fechas", en <https://bit.ly/48NGcrk> (fecha de consulta: 12/10/2023).

²⁶ Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (2023), "Declaración de Granada", en: <https://bit.ly/46OT4LS> (fecha de consulta: 14/10/2023).

²⁷ *Ibidem*.

sugiere que la adhesión de nuevos países a la UE podría tener un impacto positivo en la economía de los Estados miembros, tal como se ha alegado en apartados anteriores, ya que gracias a Política de Cohesión, y a otros instrumentos de financieros y presupuestario, se podría mejorar el nivel de desarrollo económico de los nuevos Estados miembros que se adhiriesen a la UE.

- *Proceso de cambios presupuestarios y regulatorios*: la UE deberá afrontar un amplio proceso de cambios presupuestarios y regulatorios para acoger a nuevos miembros, lo que podría tener implicaciones económicas tanto para los países que se unan a la UE como para los Estados miembros existentes. Sobre todo, hay que destacar, que estas ampliaciones tendrían un impacto en las distintas políticas generales (Política Agraria Común, Política de Cohesión...) y en las partidas presupuestarias adheridas a esas políticas (por ejemplo, la ampliación hacia países del este, que presenten un menor nivel de desarrollo, daría lugar a variar la distribución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en beneficio de esos nuevos Estados miembros, ya que, por su situación económica, serían aquellos que necesitarían, con mayor premura, los recursos de cohesión y de inversión de la UE).
- *Cambios en la toma de decisiones*: la ampliación de la UE también ha planteado debates sobre los procesos de toma de decisiones por mayorías, ya que la Unión deberá de encontrar formas de funcionar con más de 500 millones de ciudadanos. Esto podría suponer cambios en la toma de decisiones por mayoría cualificada, tal como ocurre en el Consejo, pero donde realmente tendría mayor incidencia sería en aquellas decisiones que exigen unanimidad, ya que pueden ser más complicadas de conseguir al fluctuar un mayor número de intereses estatales.
- *Nuevas fronteras de la UE*: uno de los principales cambios con las nuevas adhesiones sería la expansión de las fronteras externas de la UE en distintos puntos del continente; principalmente en la frontera con Rusia (con la adhesión de Ucrania, Finlandia y los países bálticos dejarían de ser los únicos Estados miembros que tengan frontera con este país en el que en estos momentos se produce un conflicto abierto), en los Balcanes (ya que con esta gran ampliación, todos los países de la región serían parte de la UE, lo que supondría que la frontera de la UE sería únicamente la que tuviera Turquía con el continente asiático) y en el caso de que

se adhiriese Georgia, aunque aún es candidato potencial, la UE tendría, por primera vez, presencia en la zona caucásica. Todos estos cambios se unirían a los que se producirían en el ámbito interno a la hora de garantizar las cuatro libertades del mercado único, transformando la convergencia y el desarrollo económico, social y político de todo el continente europeo.

Por lo tanto, la cumbre de Granada, y su correspondiente declaración, han reflejado un cambio de paradigma en la UE. Parece ser que se quiere apostar por la ampliación, en contraste con épocas anteriores, pero aun así será un proceso largo, complejo y lleno de obstáculos. La diversidad de intereses y relaciones de los países candidatos, en un entorno geopolítico más incierto como el actual, genera dificultades a corto plazo. Por lo cual, la cumbre de Granada puede ser vista como el punto de partida para una gran ampliación con el horizonte fijado en el año 2030.

7. CONCLUSIONES

La UE se enfrenta a un escenario marcado por el conflicto, la incertidumbre y la inseguridad. Para defender su independencia, y estabilidad, está centrando todas sus energías en desarrollar lo que se conoce como *autonomía estratégica abierta*. Un cambio de paradigma, provocado por las nuevas tendencias geopolíticas, que intenta alejarse de los postulados de la cooperación y el multilateralismo que habían marcado la paz liberal tras el fin de la Unión Soviética (tal como recogió, en su día, la tesis de Fukuyama en su famosa obra *el fin de la historia*), para aproximarse a unos enfoques de una UE más estratégica que se enfrenta a un mundo cada vez más incierto, inseguro y conflictivo y que, por ende, le obliga a tener que garantizar su autonomía e independencia en detrimento de sus relaciones multilaterales y comerciales.

En ese escenario de autonomía estratégica, una de las principales bazas o medidas, de la UE, es profundizar en la ampliación, ya que gracias a ella se fortalece la cooperación entre los países miembros y, por ende, se garantiza la estabilidad del continente. Ampliación, que a diferencia de lo comentado por otros autores mencionados a lo largo del estudio, no tiene por qué ir en contra de una mayor profundización del proceso de integración.

Por ello, y teniendo en cuenta este contexto de incertidumbre y de cambios geopolíticos imperantes, la cumbre de Granada ha sido un hito importante en la política de adhesiones, ya que se han discutido, y

acordado, diversos temas relacionados con la posibilidad de que crezca el número de Estados miembros. Sin embargo, también se han identificado algunos desafíos y obstáculos que podrían bloquear el proceso de ampliación, como, por ejemplo, la necesidad de adaptar las instituciones y políticas de la UE o la complejidad de coordinar todos los intereses y postulados estatales. A pesar de estos desafíos, la ampliación de la UE también puede ser un impulso para el desarrollo económico y social de los países candidatos, ya que les brinda acceso a los beneficios y oportunidades del mercado único, posibilitando que prime la cuestión económica, de estabilidad y de desarrollo por encima de otros intereses que podrían impedir, o poner en duda, la adhesión de estos países al proyecto europeo

En definitiva, aunque la declaración resultante de la cumbre de Granada se considere como un acuerdo informal, es un documento de gran relevancia para el proceso de ampliación de la UE. Un escrito que marca el cambio de pensamiento de la UE, ya que se acerca a postulados más realistas, desde un punto de vista de las teorías de las relaciones internacionales, y menos idealistas. El conflicto en Ucrania, y el devenir geopolítico de la región tras la ruptura de las relaciones energéticas con Rusia, parecen ser los motivos que empujan a la UE a acelerar este proceso que estaba bloqueado desde hace una década. De esta forma, el continente se convierte en un escenario menos multipolar, poco multilateral y cada vez con una mayor inestabilidad. Situación que la UE intenta paliar con la puesta en marcha de la denominada autonomía estratégica abierta, escenario que solo podrá alcanzar si consigue ampliar su membresía hacia Europa Oriental.

BIBLIOGRAFÍA

Alarcon, Nacho (2023), “Von der Leyen llama a "completar" la UE con una nueva ampliación pero sin fechas”, en <https://bit.ly/48NGcrk> (fecha de consulta: 12/10/2023).

Arteaga, Félix, García, Raquel, Molina, Ignacio, Ortega, Andrés, OTERO, Miguel, POWELL, Charles y Steinberg, Federico (2021), “Autonomía estratégica europea e intereses de España”, en <https://bit.ly/46q48PZ> (fecha de consulta: 12/10/2023).

Aquino Palmero, Elizabeth (2007), “Evolución del proceso de ampliación de la Unión Europea hacia el este: retos y perspectivas”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, volumen 3, pp. 37-63. Disponible en: <https://bit.ly/3FaRYPO> (fecha de consulta: 11/10/2023).

Closa, Carlos (1995), “La ampliación de la Unión Europea y sus efectos sobre el proceso de integración”, *Revista de Estudios Políticos*, número 90, pp. 147-171. Disponible en: <https://bit.ly/3PMbtZd> (fecha de consulta: 10/10/2023).

Closa, Carlos (1994), “Epur Si Muove: Teorías Sobre La Integración Europea”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm.85, pp. 339-364. Disponible en: <https://bit.ly/3RMCnvw> (fecha de consulta: 10/10/2023).

Conclusiones del Consejo Europeo, Copenhague, 21 y 22 de junio de 1993, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, SN 180/1/93 REV 1.

Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (2023), “Declaración de Granada”, en: <https://bit.ly/46OT4LS> (fecha de consulta: 14/10/2023).

Congressional Research Service (2021), “The European Union's Enlargement Policy: A Comparative Analysis of the Western Balkans and Eastern Partnership Countries”, en: <https://bit.ly/48JGRd8> (fecha de consulta: 11/10/2023).

De Munter, André (2023), “Ficha temática: La ampliación de la UE”, en: <https://bit.ly/3ZMd7Zg> (fecha de consulta: 15/10/2023).

Dunin-Wasowicz, Roch (2017), “Theory and Brexit: can theoretical approaches help us understand Brexit?”, en: <https://bit.ly/3ZU420A> (fecha de consulta: 16/10/2023).

Gwyn Jones, Mared y Koutsokosta, Efi (2023), “La UE debe estar lista para la ampliación para 2030, según Charles Michel”, en: <https://bit.ly/3tv1t8X> (fecha de consulta: 16/10/2023).

Mellado Prado, Pilar (2017), “La integración europea: historia de una policrisis”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, número 32, pp. 30-34. Disponible en: <https://bit.ly/3rOi9b5>, (fecha de consulta: 10/03/2023).

Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 7 de febrero de 1992, Diario Oficial de la Unión Europea, L 191.

Tratado de Lisboa, Lisboa, 13 de diciembre de 2007, Diario Oficial de la Unión Europea, C 306.

Unión Europea (2023), “Adhesión a la UE”, en: <https://bit.ly/3Q8W2p8>. (fecha de consulta: 14/10/2023).

Unión Europea (2024a), “Historia de la Unión Europea 1945-59”, en: <https://bit.ly/3Via5LS> (fecha de consulta: 28/02/2023).

Unión Europea (2024b), “Historia de la Unión Europea 1960-69”, en: <https://bit.ly/4ahMMq1> (fecha de consulta: 28/02/2023).

Unión Europea (2024c), “Historia de la Unión Europea 1970-1979”, en: <https://bit.ly/4cdCpFt> (fecha de consulta: 29/02/2023).

Unión Europea (2024d), “Historia de la Unión Europea 1980-1989”, en: <https://bit.ly/43gW7Me> (fecha de consulta: 29/02/2023).

Unión Europea (2024e), “Historia de la Unión Europea 1990-1999”, en: <https://bit.ly/3wO2HOc> (fecha de consulta: 1/03/2023).

Sorroza, Alicia (2011), “Estrategia de ampliación de la UE: principales retos (y oportunidades) 2010-2011 (ARI)”, en: <https://bit.ly/45oLdDQ> (fecha de consulta: 14/10/2023).