

# Ampliación y profundización de la Unión Europea tras la cumbre de Granada

**Domènec Ruiz Devesa**  
 Presidente de la Unión de los  
 Federalistas Europeos (UEF)  
 Eurodiputado y portavoz del  
 Grupo Socialista en la Comisión  
 de Asuntos Constitucionales

**La guerra** de Ucrania ha supuesto el relanzamiento del proceso de ampliación de la Unión Europea como una "necesidad geoestratégica", lo que andado el tiempo debe culminar con la adhesión de nada menos que nueve nuevos miembros, incluyendo no solo al país agredido, sino también los de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia), además de Moldavia y Georgia. La victoria militar de Azerbaiyán en Nagorno Karabaj puede también derivar igualmente en la salida de Armenia de la esfera de influencia rusa y en una apuesta euro-atlántica por su parte.

Ciertamente, la posibilidad de adherirse a la Unión debe estar siempre abierta a todos los países europeos que tengan la voluntad de entrar y que cumplan las condiciones. La ampliación es por tanto positiva, al completar la unificación europea y expandir el ámbito de paz, democracia, derechos humanos que la UE ofrece a sus miembros, así como el mercado interior más profundo y desarrollado del planeta.

Por tanto, las reuniones de la Comunidad Política Europea y del Consejo Europeo de los días 5 y 6 de octubre de 2023 en Granada, bajo presidencia española del Consejo de ministros de la Unión Europea han supuesto el inicio de un debate, no tanto sobre el *qué*, sino el *cómo* de esta gran operación geopolítica. Así, la propia Declaración de la cumbre ha reconocido que "la Unión necesita sentar las bases y las reformas internas necesarias [...] abordaremos

cuestiones clave relacionadas con nuestras prioridades y políticas, así como con nuestra capacidad de acción".

Si bien la guerra de agresión de Putin a Ucrania ha convertido la adhesión de este país en una obligación moral y geopolítica, al mismo tiempo era evidente que los Balcanes Occidentales no podían seguir indefinidamente en la sala de espera.

Por lo que el proceso de expansión geográfica de la UE, prácticamente paralizado desde la firma del Tratado de Lisboa en 2007, con la salvedad de la adhesión de Croacia (la última registrada) en 2013 se ha relanzado.

Cierto es que tampoco se han producido reformas de calado a los tratados desde 2007, lo que no es casualidad, ya que las ampliaciones suelen ir acompañadas de reformas institucionales que permitan a la UE seguir funcionando con eficacia y mayor democracia ante la llegada de nuevos

miembros. Así fue con el Acta Única de 1986, que coincidió con la adhesión de España y Portugal, el Tratado de Maastricht de 1992, antes de la ampliación a Austria, Finlandia y Suecia (1995), y la Constitución Europea de 2004 (después aprobado bajo la forma del Tratado de Lisboa), al tiempo de la gran ampliación del mismo año al Centro y el Este de Europa (diez nuevos Estados, seguidos en 2007 de Rumanía y Bulgaria).

¿A qué se ha debido esta doble parálisis? En lo que se refiere a la ampliación, algunos consideraron que a pesar del Tratado de Lisboa (que aumentaba



las políticas sometidas al voto por mayoría cualificada y creaba el Servicio Europeo de Acción Exterior), la última ampliación había causado una importante pérdida de cohesión entre los socios, los nuevos menos interesados en la dimensión política (recién recuperada su soberanía nacional tras dejar de ser satélites de la extinta URSS) y en la de la autonomía estratégica (fiando su seguridad casi exclusivamente a la OTAN). También sorprendió la deriva autoritaria en la Hungría de Orbán a partir de 2010, planteándose la cuestión (no resuelta aún) de cómo garantizar que los Estados no pueda experimentar retrocesos en su carácter democrático tras adherirse a la UE.

A lo que hay que sumar una larga serie de desafíos que ha ocupado a la UE desde el 2007. Desde entonces, la UE ha estado lidiando, mal que bien, con los estertores de la crisis financiera y del euro, las primaveras árabes y el aumento de los flujos de refugiados, la ilegal anexión rusa de Crimea, las tensiones transatlánticas durante la era de Trump, la pandemia del coronavirus y la agresión de Putin a Ucrania, con la consiguiente crisis energética e inflacionaria, además de la pujanza de las corrientes nacional-populistas en todo el período. Al cabo, procesos estructurales como el cambio climático y la digitalización se han acelerado en este período. En consecuencia, la ampliación no ha figurado en la agenda europea desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a finales de 2009, y de hecho se ha vivido incluso el proceso contrario, con el traumático episodio del Brexit. No es por casualidad que el entonces presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker dijera al arranque de la legislatura 2014-2019 que no habría más ampliaciones en dicho ciclo.

*La guerra de Ucrania ha supuesto el relanzamiento del proceso de ampliación de la Unión Europea como una "necesidad geoestratégica", lo que andado el tiempo debe culminar con la adhesión de nada menos que nueve nuevos miembros, incluyendo no solo al país agredido, sino también los de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia), además de Moldavia, y Georgia.*

Durante este período tampoco ha figurado en las prioridades de la Unión la reforma institucional de la UE, lo que normalmente requiere renovar los Tratados, y que se debe a factores adicionales a los anteriores, desde el trauma del fracaso de los referendos sobre la Constitución Europea en Francia y Holanda de 2005 (por otros motivos que el texto en sí, y que crearon el tabú), al menor interés de los nuevos miembros en la profundización de la unión política en clave federal, y la inclinación al uso y abuso estratégico del derecho de veto por socios no cooperativos como los gobiernos de Hungría y Polonia, lo que ha desanimado los intentos de reforma.

Sin embargo, la propia crisis del euro ya había puesto de relieve insuficiencias del Tratado en asuntos como la asistencia financiera a países en dificultades, la política monetaria expansiva y la posibilidad de emitir deuda pública europea, solo solventadas mucho después y a marchas forzadas con la pandemia, con una interpretación al límite de las previsiones constitucionales sobre la regla de equilibrio del presupuesto de la UE (Plan de Recuperación para Europa), y con un papel marginal otorgado al Parlamento Europeo.

Las costuras también han saltado en la toma de decisiones todavía sometidas a la unanimidad (política exterior, incluyendo sanciones, recursos propios, presupuesto plurianual, ley electoral europea, etcétera.) y a ratificaciones nacionales posteriores (algunas de las anteriores). El propio Plan de Recuperación estuvo a punto de naufragar por el doble veto de Varsovia y Budapest, y su aprobación efectiva se retrasó seis meses en consecuencia.

La ruptura húngaro-polaca con el consenso europeo sobre respeto al Estado de derecho supone igualmente un problema existencial para la UE

frente al que la unanimidad requerida por el Tratado para sancionarlos se ha demostrado inaplicable. Ciertamente es que la vía alternativa de vincular el desembolso de la financiación europea al respeto a los valores europeos sí está demostrando un cierto potencial, pero es difícil penalizar efectivamente al socio que dispone de derecho de veto en el Consejo en asuntos fundamentales, desde las sanciones a Rusia al Marco Financiero Plurianual.

También la propia Conferencia sobre el Futuro de Europa ha puesto de relieve la demanda ciudadana por una Europa más activa frente a los desafíos transnacionales, y democrática, también en lo relativo a su dimensión participativa.

En todo caso, ya no caben excusas. El relanzamiento de la ampliación devuelve a la actualidad la cuestión de la profundización política del proyecto de integración. No es por casualidad, como se decía más arriba, que las ampliaciones hayan coincidido casi siempre con fases de profundización, entendida tanto como la expansión de las políticas comunes como la mejora en la toma de decisiones y en el carácter democrático de la Unión.

¿Qué requiere profundización de cara la siguiente ampliación? En la dimensión de las políticas, fundamentalmente, hay que completar las uniones iniciadas a raíz de la crisis del euro, como la unión bancaria (siempre pendiente el fondo europeo de garantía de depósitos) y la unión de mercados de capital, pero también la unión financiera y fiscal iniciada con el Plan de Recuperación, con la consolidación en el propio Tratado de los eurobonos como instrumento anti-cíclico y para la financiación de la transición ecológica y de la unión de la energía. Elementos que en sí mismos aquilatarían la propia unión monetaria (el activo seguro para el euro). También se ha de incorporar el pilar social al propio Tratado.

Asimismo, es necesario completar la propia unión política. Es evidente que una dinámica expansiva en piloto automático conduciría a una pérdida de cohesión y a la parálisis institucional, con

nueve nuevos vetos en las materias fundamentales, y otros tantos comisarios, hasta alcanzar el número de 36, lo que es inasumible. Sobre todo en lo relativo a la toma de decisiones en el Consejo y al consiguiente aumento de las posibilidades de bloqueo por el uso (y abuso) del veto en determinadas políticas de carácter estratégico (política exterior, fiscalidad, presupuesto plurianual, recursos propios, ley electoral, vigilancia del Estado de Derecho, reforma de los Tratados, entre otras). En una Unión a Treinta y Seis tampoco es aceptable que la Eurocámara siga sin poder participar en la aprobación de los ingresos de la Unión, incluyendo nuevos impuestos europeos y la emisión de deuda pública, ni tener capacidad de iniciativa legislativa. También habrá que abordar el tamaño de la misma, fijado

actualmente en un máximo de 750 en el Tratado de Lisboa.

La superación de la unanimidad en el Consejo es por tanto una necesidad absoluta en vistas de una UE a Treinta y Seis. En algunas materias puede hacerse dentro del Tratado de Lisboa (activación de la mayoría cualificada a través de las llamadas pasarelas: fiscalidad, política exterior) pero en otros casos es imprescindible reformar el Tratado (ley electoral, vigilancia

del Estado de derecho). Además, hay que reforzar la dimensión democrática de la Unión con la participación del Parlamento Europeo en la toma de decisiones relativas a los recursos propios de la Unión, los futuros gravámenes europeos y la emisión de deuda, todo lo cual también requiere adoptar un nuevo Tratado más federal que el actual. El Parlamento Europeo se dispone a aprobar un informe a tal efecto, con enmiendas al Tratado, antes del final de la presidencia española del Consejo. Este ha sido elaborado bajo el liderazgo de Guy Verhofstadt, y sobre la base del cual el Consejo Europeo debe decidir si se convoca la Convención constitucional.

Si los primeros federalistas en los tiempos de la Revolución americana decían "no taxation without representation", hoy los europeístas deben decir con idéntica claridad "no enlargement without deepening". **TEMAS**

*Es necesario completar la propia unión política de la Unión Europea. Es evidente que una dinámica expansiva en piloto automático conduciría a una pérdida de cohesión y a la parálisis institucional.*