



~

ANALES
DE LA REAL ACADEMIA
DE CIENCIAS MORALES
Y POLÍTICAS

~

- A N O -

LXXVI

NUMERO - 101

CURSO ACADÉMICO 2023 ~ 2024

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS
BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

UCRANIA EN LA FAMILIA EUROPEA: DECLIVE DE LOS VALORES EN TIEMPOS DE GUERRA

Por la Académica de Número
Excma. Sra. D.^a Araceli Mangas Martín*

1. UCRANIA EN LA FAMILIA EUROPEA

Aunque en los días previos a la invasión por Rusia, la posición oficial de Ucrania era que había más alarma en el exterior que en el interior del país amenazado parece que fue una estratagema.

Ucrania no solo demostró en los días posteriores a su invasión que estaba preparada militarmente sino también concentrada en la preparación de una estrategia político-jurídica internacional a desplegar en la misma semana de la agresión: así, la demanda ante la Corte Internacional de Justicia (26 de febrero de 2022) o la solicitud de ingreso en la UE (28 de febrero de 2022) ante la embajada francesa en Kiev pues Francia ejercía entonces la presidencia semestral del Consejo de Ministros de la UE. Esta acción es el centro de esta ponencia.

Y pocos días después, el 3 de marzo de 2022, lo solicitaron Moldavia y Georgia incitados por Ucrania.

La UE era la alternativa que vislumbró Ucrania semanas antes de la agresión, tras reconocer que tendría pocas opciones de ingreso futuro en la OTAN.

* Sesión del día 13 de febrero de 2024. Se han añadido varias actualizaciones imprescindibles a 5 de septiembre de 2024

El Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, reconoció que fue un error invitar a Ucrania y Georgia a formar parte de la OTAN. «Creo que es un error hacer promesas que no puedes cumplir»¹.

Iniciada la agresión, Ucrania buscaba un futuro europeo en lo que se llamó la «finlandización» de Ucrania en aquella época hasta 2022, hoy tan lejana: ser miembro de la UE sin sumarse a la alianza militar. Claro, así fue el estatus de Finlandia hasta la agresión rusa a Ucrania. Sin embargo, Finlandia dio un vuelco atlántico con su sorpresiva solicitud de ingreso en la OTAN –junto a Suecia– al ver que el presidente ruso, Putin, amenazaba con extender la agresión a Finlandia y Suecia.

Los medios de comunicación occidentales reaccionaron a favor del apoyo exprés a la solicitud ucraniana como si su ingreso fuera a ser un escudo protector de efectos inmediatos sobre la guerra. También la reacción instintiva del Parlamento Europeo fue a favor de su ingreso *súbito* sin consultar los Tratados y la práctica seguida con todos los candidatos desde Reino Unido en 1969 a Albania. En situaciones emotivas el Parlamento Europeo siempre tiene pensamientos voluntariosos, incluso al margen del Derecho en vigor.

La candidatura de Ucrania a la adhesión a la UE llegó a la mesa de las Instituciones casi tan exprés como presionaban los medios de comunicación. Todos utilizaban un lenguaje de trazo grueso al referirse a Ucrania en la familia europea. Fue el mantra durante varios meses de políticos y medios de comunicación.

Ucrania es ¿parte de la geografía de Europa? Sí. Ucrania es ¿parte de la *familia continental* europea? Claro, sí. Ahora bien, Ucrania ¿Estado miembro de la UE? Quizás, si cumpliera las condiciones exigidas.

¹ «Estoy dispuesto a admitir que hemos cometido una serie de errores y que hemos perdido la oportunidad de acercamiento de Rusia con Occidente, como que Ucrania y Georgia pasarían a formar parte de la OTAN. Creo que es un error hacer promesas que no puedes cumplir», <https://twitter.com/LCI/status/1501937412636692491>.

Frente al activismo europeo por alejar o provocar a Rusia, algunas personalidades norteamericanas (como H. Kissinger, o el ex director de la CIA, Robert Gates en los años noventa, o el actual director William Burns con el presidente Bush en 2008 y después con Biden ya habían advertido del error (<https://twitter.com/ggreenwald/status/1498662188235558914>, <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>)).

2. RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

La respuesta formal de recepción se incluyó en el primer Consejo Europeo celebrado en Versalles (marzo de 2022) tras la solicitud remitiendo al informe preceptivo de la Comisión (punto 4 de las Conclusiones).

Como la presión fue en aumento y no hubo un rechazo ruso a la noticia de la solicitud ucraniana –con palabras de cierta indiferencia hacia la UE como *mera organización económica*–, la Comisión dio su informe favorable con una rapidez récord de apenas 4 meses de la petición [17 de junio de 2022, COM(2022) 407 final].

El Informe de la Comisión, previo al Consejo de Ministros, aun siendo favorable a su calificación como candidato por *razones políticas*, no deja dudas de que Ucrania no reunía las condiciones y criterios jurídicos, políticos y económicos del Tratado (art. 49 y 2 TUE), así como tampoco los criterios de Copenhague (1993) y Madrid (1995). Y hay consenso claro de que los criterios legales son acumulativos (y no parciales o mayoritarios).

La Comisión presentó su informe preceptivo de forma acelerada, lo que incomodó a Estados como Francia y Alemania. En el caso de Francia porque ya pensaba en la solución de la nueva Comunidad Política Europa para Ucrania y resto de solicitantes de ingreso de los Balcanes –como conferencia informal de todos los estados europeos, no solo UE y candidatos, opositores al agresión rusa– ...

Como se esperaba, la aprobación del Parlamento Europeo fue casi inmediata [23 de junio de 2022, (2022/2716(RSP)] con una amplia mayoría de 529 votos, 45 en contra y 14 abstenciones y lo hizo reconociendo, con realismo y respeto a los procedimientos, que

«no existe una vía rápida para la adhesión a la Unión y que esta sigue siendo un proceso estructurado y basado en el mérito que requiere el cumplimiento de los criterios para la adhesión a la Unión y depende de la aplicación efectiva de reformas y de la transposición del acervo de la Unión».

Y el Consejo Europeo de 23/24 de junio de 22 decidió, con la convicción de hacer algo simbólico, dar a Ucrania el estatuto de candidato a miembro de la UE junto a Moldavia; le dio la *condición a reserva de cumplir* siete condiciones² que se establecía en el previo Dictamen de la Comisión.

² <https://www.consilium.europa.eu/media/57473/2022-06-2324-euco-conclusions-es.pdf>

Observen que Ucrania necesitó menos de cuatro meses para lograr el estatus de candidato y que entre la fecha del Dictamen de la Comisión y el Informe del PE y la aceptación por el Consejo Europeo fue un total de siete días: un Estado candidato «súbito» o «expres».

Pero Georgia, con números y méritos no inferiores a Ucrania, y sin estado de guerra, no tuvo suerte y se quedó en Estado con perspectiva europea, es decir, *potencial candidato*. Este agravio se corrigió por la Comisión Europea en su Dictamen de 8 de noviembre de 2023 en el que propuso el reconocimiento de Georgia como Estado candidato a la adhesión. La Comisión, en estado de euforia, también recomendó en ese paquete al Consejo iniciar ya las negociaciones de adhesión de Ucrania. Todo aceptado por el Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2023. Milagro en los Balcanes.

Es cierto que se ha reconocido que la progresión de cada Estado candidato dependerá de sus propios méritos en lo que se refiere a los criterios de Copenhague y la capacidad de la UE de integrar a un Estado tan problemático como Ucrania, por no mencionar a otros candidatos más antiguos.

Además de la controvertida Turquía –a la que nadie espera en la UE–, ocho países balcánicos (Albania, Macedonia del Norte, Montenegro, Bosnia-Herzegovina, Serbia; más los nuevos de 2022, Ucrania y Moldavia, y en 2023 Georgia) son ya oficialmente reconocidos como candidatos a la UE.

3. CRITERIOS PARA LA ADHESIÓN A LA UE. UCRANIA A LA LUZ INFORMES EXTERNOS SOBRE EL RESPETO A LOS VALORES Y SU SISTEMA POLÍTICO

Los Tratados en vigor establecen las condiciones y procedimiento en los artículo 2 y 49 TUE, más los criterios de Copenhague y Madrid a los que alude el artículo 49 TUE.

El Informe de la Comisión hace una lectura formal de la legislación ucraniana y una lectura de la realidad. En la vertiente realista llega a afirmar que «el poder judicial sigue considerándose una de las instituciones menos fiables y creíbles del país», o de la existencia de un «problema sistémico de la no ejecución de las decisiones de los tribunales nacionales».

Las investigaciones sobre corrupción «a veces carecen de imparcialidad y las fuerzas y cuerpos de seguridad sufren interferencias políticas.» Se reconoce el «contrabando de mercancías ilegales hacia la UE, incluidas armas y drogas... Ucrania es también un país de origen, tránsito y destino de la trata de seres humanos.». Reconoce que «tiene 501 sentencias del Tribunal Euro-

peo de Derechos Humanos» y aconseja reducir la huella del Estado y la influencia persistente de los oligarcas...

La Comisión, haciendo gala de optimismo, le puso *deberes* en los párrafos finales de su Informe con siete ámbitos en los que debía avanzar en 2023 (integridad del miembros del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, eficiencia en investigación y sanción penal de la corrupción, fiscales y organismos de anticorrupción fiables, legislación anti blanqueo de capitales, reforma del sector policial, legislación anti oligarcas y respeto a *minorías nacionales* conforme a la doctrina de la Comisión de Venecia y medios de comunicación imparciales conforme a Directiva de servicios de comunicación audiovisual de la UE.

Con *una sola vara de medir* las instituciones debieron haber examinado si el país candidato está en vías de lograr «una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías» (punto 1 de los Criterios). ¿Estamos seguros de que Ucrania podrá garantizar «la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado»? (punto 2); Macron estimó en el Consejo Europeo de Versalles (marzo 2022) que de partida no reunían las dos primeras condiciones.

Ucrania, ¿estará en situación, tras las negociaciones, de asumir las obligaciones de adhesión, todo el acervo, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria? (punto 3).

Las instituciones de la UE no tuvieron en cuenta que Ucrania tiene graves deficiencias estructurales políticas, jurídicas y económicas; es muy grande en extensión (justo tras Francia), con una gran producción agrícola y al tiempo muy pobre, inmerso en una larga y costosa guerra para Ucrania y la propia UE, lo que indica que podría afectar a la capacidad de absorción de la UE (punto 4 Criterios Copenhague).

Parece claro que de los ocho candidatos oficiales de los Balcanes, al menos, Ucrania no está en condiciones de poder cumplir con tales criterios en los próximos años ni en tiempos de paz, ni máxime en tiempos de guerra.

No se puede hacer abstracción de su situación con territorios ocupados por las fuerzas armadas rusas, la larga guerra de desgaste, la elevada destrucción de ciudades ucranianas y riegos de nuevos combates y agresiones rusas. ¿Se les puede absorber sin afectar a la cohesión y sin quebrar el impulso de la integración europea?

Ya antes del inicio de la guerra, Ucrania no era una democracia ni plena ni intermedia, sino «híbrida», es decir, con demasiados componentes autocráticos.

En el Informe de *Freedom House* (que se centra en derechos políticos y libertades civiles) relativo a 2018 (y en años posteriores hasta la guerra), Ucrania ocupaba el puesto 75 (España, 20; Hungría, 37). Ucrania tenía peor puntuación que México, Filipinas, Indonesia, El Salvador, Georgia, Papúa Nueva Guinea, Sierra Leona, Serbia, etc.

En la evaluación de la revista *The Economist* (más abierta en criterios muy variados y no solo los derechos y libertades) tenía un puesto 84 en el ranking global en democracias híbridas. Es un puesto muy malo, aunque bastante mejor que el de su agresor la dictatorial Rusia que ocupaba el puesto 144. Los datos se toman antes de la guerra pues las condiciones políticas y jurídicas se deterioran en todo país en guerra en su territorio.

Para *Transparency International*, Ucrania tenía una nota de 30 sobre 100 en 2019; de 33 en 2020 y de 32 en 2021. Suspende claramente, siempre; antes y durante la guerra.

Ucrania ha tenido más de 1800 condenas ante el TEDH; tenía pendiente de ejecutar unas 500 sentencias (al inicio de la agresión); tiene una de las tasas más altas del mundo de niños en orfanatos. El Informe del Grupo GRECO del Consejo de Europa reconoce ciertos progresos en la prevención de la corrupción de parlamentarios, jueces y fiscales (24 de marzo de 2023) pero sigue siendo desolador haciendo decenas de recomendaciones por las fisuras del Estado ucraniano.

Ucrania ha recibido un trato privilegiado en su petición de ingreso en la UE. El agravio es claro si lo comparamos con otros candidatos oficiales.

Por ejemplo, Serbia y Albania presentaron la solicitud en 2009 y fueron proclamados potenciales candidatos en 2003. A Serbia se le reconoció el estatus oficial de candidato en 2012 (empezaron negociaciones en 2013) y a Albania se le aceptó como candidato en 2014 (y negociaciones en 2020). Sin embargo, las negociaciones se han estancado con Serbia y, por el contrario, avanzan con regularidad para una Albania muy bien situada.

Bosnia-Herzegovina lo solicitó en 2003, oficialmente candidato en 2016, y en 2022 empezaron las negociaciones. Es decir, llevó su tiempo y sus ritmos. Ninguno de estos países está actualmente en condiciones de adherirse rápidamente a la Unión³.

³ Podrían hacerse más comparaciones: Polonia y Hungría necesitaron casi diez años de negociaciones. Rumanía y Bulgaria esperaron más de doce años para ingresar. Turquía presentó su solicitud en 1987 y no empezó a negociar hasta 1999; y ya no tiene interés.

Las Instituciones europeas no examinaron la candidatura de Ucrania con el mismo rasero con el que miden al resto de Estados de los Balcanes. Ucrania lo ha conseguido todo, incluidas negociaciones, en poco más un año.

Ucrania no se pondrá a la cola, a pesar de la guerra y a causa de ella. Va a un ritmo al margen del Derecho de la UE con promesas alegres de varias instituciones de la UE y una fuerte presión emocional desde Ucrania⁴.

Las Instituciones aplicaron criterios políticos para demostrar la solidaridad con Ucrania (y Moldavia) en unas circunstancias sin duda extraordinarias, por ser países que tienen amenazada su existencia misma. La UE ha expresado que el combate valiente de Ucrania por su integridad territorial y el sacrificio de tantas vidas tendrá una *compensación de un futuro*, aunque lejano, *muy distinto a su pasado de dominación rusa*.

Lo que importaba era afianzar el ánimo de Ucrania y su ciudadanía en su futuro y motivarles durante y tras la guerra.

El Consejo Europeo, recogiendo una expresión de la Declaración de Granada pocas semanas antes, sintetiza sus razones cuando proclamó que

«la ampliación constituye una *inversión geoestratégica* en la paz, la seguridad, la estabilidad y la prosperidad»⁵.

La nueva Europa geopolítica tiene estos giros morales que contornean el Derecho. Se trataba de que Ucrania recibiera ante el mundo y ante su enemigo la expresión de solidaridad, apoyo moral y protección política de la UE.

4. CONSECUENCIAS LIMITADAS DEL ESTATUTO DE CANDIDATO A LA UE: A) ESTADO TERCERO; B) SIN CLÁUSULA DE AYUDA MUTUA EN CASO DE ATAQUE A ESTADOS NO ATLÁNTISTAS (ART. 42.7 TUE)

Ser Estado candidato, incluso en caso eventual de ingreso súbito, ser Estado miembro no cambiará la suerte de la guerra de Ucrania. En el marco de esa feroz guerra no será *per se* un exorcismo, no será un *vade retro Satanás*.

⁴ El apoyo de la ciudadanía de Ucrania a la adhesión era del 81%, la segunda máxima después de Albania –92%–. En Georgia el apoyo es del 79% .Por el contrario en Serbia es solo del 34%, en Bosnia y Herzegovina del 52% y en Moldavia del 58% (en *Le Grand Continent*, 26 de agosto de 2024).

⁵ Conclusiones del Consejo Europeo 14-15 de diciembre de 2023, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-20-2023-INIT/es/pdf>

Ser candidato no garantiza a los Estados «llamados» estar entre los «elegidos» para el ingreso (siguiendo la máxima evangélica: «*muchos son llamados y pocos escogidos*», Mateo 22:14 22:11-14) (20:16 y 22:14), pero la conmoción por los sufrimientos de Ucrania le abrió las puertas de la negociación –como ya he dicho–.

Y es importante señalar que ser candidato y estar negociando no cambia ni mejora su estatus jurídico.

En primer lugar, un Estado candidato sigue siendo un Estado *tercero* a la UE (no tiene los derechos ni las obligaciones que establece el TUE para sus miembros). No puede acogerse a los derechos de los Estados miembros.

Segundo, en consecuencia, Ucrania como tercero no puede invocar la cláusula de asistencia mutua entre los Estados miembros en caso de ser víctima de un ataque armado (art. 42.7 TUE). Si era lo que pretendía Ucrania y se temió por algunos Estados de la UE, nadie, tampoco Ucrania, debe sacar conclusiones gratuitas e infundadas sobre esa cláusula.

Incluso, en el supuesto de que *Ucrania llegara a ser Estado miembro* tras una negociación corta, esa cláusula no le protegería militarmente en caso de seguir la guerra, o de un nuevo ataque armado ruso o de otro Estado.

La interpretación correcta de ese precepto sobre la asistencia mutua es que no debe derivarse relación u obligación jurídica de ayuda militar plena –entrar en guerra contra el eventual agresor– derivada del artículo 42.7 TUE. Además, ese precepto está fuera del alcance del TJUE, no es justiciable, tal como expresa el Tratado.

Lo sabíamos y tenemos el precedente: Apenas habían transcurrido dos semanas de la agresión rusa, las primeras ministras de Suecia y Finlandia invocaron el 8 de marzo de 22 la cláusula de defensa mutua del artículo 42.7 TUE en carta dirigida al Consejo Europeo de cara a la reunión prevista en Versalles el 10/11 de marzo de 2022. Solicitaban acogerse a la UE como «proveedor de seguridad» para sus miembros –así la identificaban–; fue una reacción rápida de esos dos Estados vecinos a las amenazas.

El Consejo Europeo tuvo ocasiones, tanto en Versalles como en otras reuniones entonces, dio una respuesta lacónica sin mencionar la invocación hecha por las dos primeras ministras. «La solidaridad entre los Estados miembros se refleja en el artículo 42, apartado 7, del Tratado de la Unión Europea (TUE)».

Ese precepto vehicula la solidaridad de la UE con aquellos Estados miembros que sufran un ataque, pero endosa la actuación militar a la OTAN. No exige que la solidaridad o asistencia sea militar, pero si debiera ser *militar*; entonces, *prima el Tratado Atlántico*.

Por ello, si la asistencia mutua fuera militar, el párrafo final del artículo 42.7 TUE sería el determinante para el conjunto de Estados miembros; la obligación de ayuda militar operativa solo puede llevarse a cabo en el marco de los procedimientos de la OTAN⁶. Este párrafo final prevalece sobre el primero al marcar la subsidiariedad de los compromisos UE en materia de defensa respecto de las obligaciones fundamentales adquiridas en el seno atlántico.

En el contexto de amenaza o ataque armado convencional masivo como lo vivido en Ucrania, para ser ayudados hay que estar dispuestos a ayudar.

Un pacto militar o una cláusula de ayuda mutua es una obligación sinalagmática. Porque en caso de que los socios atlantistas de la UE fueran atacados y recabasen entrar en combate junto al agredido, los socios no atlantistas de la UE (ahora Austria, Irlanda, Malta y Chipre) no estarían obligados a la ayuda militar al no ser de miembros de la OTAN ni exigirlo el artículo 42.7 TUE. Sería un desequilibrio inaceptable cuando hablamos de vidas sacrificables de los europeos atlantistas para defenderles, mientras que los Estados no atlantistas se pueden desentender de la ayuda militar y diluir su compromiso en notas diplomáticas de solidaridad o sanciones económicas diversas.

Si Finlandia y Suecia querían ayuda militar en caso de ataque, luego debían comprometerse con todos los miembros de la OTAN ingresando en esa organización.

Luego, la solicitud de ingreso a la OTAN de Finlandia y Suecia a la OTAN fue de *rebote* tras ser persuadidas de que el artículo 42.7 TUE no fundamenta obligación de ayuda militar directa en combate que solo se materializa en el seno de la OTAN y para los de la OTAN.

Cualquier respuesta militar en la UE se subordina a su puesta en marcha bajo el mando de la OTAN. Por tanto, Ucrania, aun en el caso de ingresar en al UE pronto no podría invocar esta cláusula de ayuda mutua.

Por ello hay que reconocer como ha afirmado Cl. Blumann que la aceptación de la candidatura de Ucrania a la Unión ha sido una «solución engañosa»⁷. Reconoce que una agresión contra un miembro de la Unión no podría dar lugar automáticamente a una reacción colectiva militar de sus socios en el

⁶ Párrafo final, artículo 42.7 TUE: «Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.»

⁷ Cl. Blumann afirma también que Francia y Alemania se opusieron a un procedimiento acelerado de adhesión («Editorial. Guerre en Ukraine: l'Europe de la defense à la peine», *Revue du droit de l'Union européenne* 4/2022, p. 10).

seno de la UE, ya que la mayoría de ellos son al mismo tiempo miembros de la alianza atlántica y esa reacción, por efecto de contagio, implicaría rápidamente a Estados ajenos a la UE como Estados Unidos, Canadá, Noruega, RU etc.

5. UCRANIA, MÁS LEJOS DE LA OTAN. RIESGOS DE LAS AMPLIACIONES DE LA OTAN

No voy a detallar ni recordar la azarosa relación de Ucrania con la OTAN⁸.

En la cumbre anual de la OTAN en Vilna (Lituania, 2023) se volvió a tratar la cuestión dejando claro Alemania que a Ucrania no hay que hacerle propuestas de membresía atlántica sino de ayuda económica y militar tanto como sea necesario para defenderse.

Ucrania quería, haciendo un juego de palabras, «garantías de seguridad explícitas». Pero la OTAN no entró en ese peligroso juego de palabras que contenían una trampa pues llevaban derecho al art 5 del tratado Atlántico.

Quedó claro que aunque su futuro lejano pueda estar en la OTAN, no se puede pensar en su ingreso. Por ello se limitaron a «extender una invitación a Ucrania para unirse a la Alianza cuando los aliados estén de acuerdo y se cumplan las condiciones». No hay plazos, ni promesas, no hay referencias al fin de la guerra, ni automatismos. *Sine die*.

Un país en guerra no puede asumir la obligación del artículo 5 de ayudar a los demás miembros. Además de provocar una escalada infernal con la implicación de la Alianza frente a Rusia.

La OTAN ya ha multiplicado sus riesgos con las sucesivas ampliaciones al Este, a escandinavos y bálticos. Una veintena amplia de miembros de la Alianza (de un total de 31) son *consumidores netos de defensa*: lo que aportan son riesgos y amenazas de guerra a los demás y, en especial, a EE. UU.

La mayoría de los Aliados europeos del norte, centro y este son beneficiarios o consumidores de seguridad. Lo grave y preocupante es que en algunos casos son territorios muy grandes y poco poblados y por ello difíciles de ser defendidos (Suecia, Finlandia –ambos poco poblados...–) y por su ubicación –vecinos o próximos de Rusia– aumentan las amenazas, siendo finalmente *perceptores netos de seguridad*.

⁸ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm

Por el contrario, en la OTAN hay pocos *contribuyentes netos* de seguridad, es decir que representen pocos riesgos de ser atacados y grandes capacidades materiales y humanas; a gran distancia de todos, los contribuyentes netos son EE. UU. y Reino Unido; después Francia. Polonia lleva camino de tener un gran ejército, aunque representa claros riesgos por su relación tensa con Rusia. Y es probable que Alemania se sume a los contribuyentes netos en unos años. En sexto y séptimo lugar, España e Italia.

La Alianza aumenta los riesgos de entrar en guerra, tiene que aumentar sus capacidades militares personales y materiales y se debilita más que se fortalece al ingresar Estados que absorben capacidades del conjunto.

No siempre es cierto que la unidad hace la fuerza. Ni para la OTAN ni para la UE.

Sin embargo es un ya un tópico, aunque resulte paradójico, que la OTAN se ha revitalizado políticamente tras la agresión rusa. Claro que la OTAN ha fortalecido su reputación al ingresar nada menos que dos Estados de tradición neutralista. Y también se presenta como un instrumento exitoso de disuasión para sus miembros, seguramente lo que buscaron en ella los bálticos, nórdicos y, en general, el Este europeo por sus trágicos recuerdos de la extinta Unión Soviética.

6. REFLEXIONES FINALES

En primer lugar, ha habido *doble rasero* para admitir a Ucrania como candidato y abrir negociaciones. En todo caso, no puede, no debería haber una adhesión exprés por razones sentimentales y de solidaridad violando el Derecho de la UE. Los valores no deben decaer en tiempos de guerra.

En segundo lugar, cuando Estados como Ucrania y otros Estados de los Balcanes pretenden ingresar en la UE, ¿se han preguntado sobre cuál es su modelo y proyecto de Europa? Dicho de otra forma, ¿con qué Unión Europea sueñan? Muchos Estados que ingresaron con la macro ampliación de 2004-2007 siguen sin compartir la visión de los fundadores como sucede con los que esperan ser elegidos.

Y tercero, la ampliación a los Balcanes requiere reformas en la casa común. Hay amplio consenso en autores e instituciones, aunque no en todos los EEMM, que ante la macro ampliación hay modificar la financiación de la UE, varias políticas –la agrícola–, y obligadamente el sistema de toma de decisiones, incluida las relaciones exteriores y la defensa, limitando a mínimos la unanimidad para asegurar que actuaremos juntos, cómo y cuándo sea preciso.

Finalmente, en la decisión de admitir y negociar con Ucrania y Moldavia hay una épica europeísta que recuerda grandes momentos de este siglo en los que *divinas palabras* como las de Draghi —«hacer lo que sea necesario»—, ese enfoque de hacer «cueste lo que cueste» cuando sea necesario. Y ciertamente fue providencial.

Así sucedió en la crisis de euro y ante el Brexit. Actuar de común acuerdo por el interés general se ha repetido con la ayuda política, financiera y militar a Ucrania. Esa épica les ha guiado también al admitir la candidatura de Ucrania.

No obstante, el respeto de las normas de la UE exige un equilibrio entre la determinación de Ucrania de lograr pronto su ingreso y la necesidad imperativa de la UE de respetar sus propias normas.