

LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN

El 1 de julio de 2013, Croacia se convirtió en el 28.º (actualmente 27.º) Estado miembro de la Unión Europea. Desde entonces ningún otro país se ha adherido a la Unión, y el Reino Unido la abandonó el 31 de enero de 2020. Se han abierto negociaciones y capítulos de adhesión con Montenegro, Serbia y Turquía. Albania y Macedonia del Norte abrieron negociaciones de adhesión en julio de 2022, y Bosnia y Herzegovina, en marzo de 2024. Kosovo presentó su solicitud de adhesión a la UE en diciembre de 2022. En diciembre de 2023, la UE decidió iniciar las negociaciones de adhesión con Moldavia y Ucrania y conceder a Georgia el estatuto de país candidato ([5.5.6](#) y [5.5.7](#)).

BASE JURÍDICA

- Artículo 49 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que establece qué Estados pueden solicitar su ingreso en la Unión.
- Artículo 2 del TUE, que describe los valores en los que se fundamenta la Unión.

OBJETIVOS

La política de ampliación de la Unión persigue unir a los países europeos en torno a un proyecto político y económico común. Guiadas por los valores de la Unión y sujetas a estrictas condiciones, las ampliaciones han demostrado ser una de las herramientas más eficaces en la promoción de reformas políticas, económicas y sociales, así como en la consolidación de la paz, la estabilidad y la democracia en todo el continente. La política de ampliación también refuerza la presencia de la Unión en la escena internacional.

ANTECEDENTES

A. Las condiciones para la adhesión

Cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión si respeta sus valores comunes y se compromete a promoverlos (artículo 49 del TUE). Los criterios de Copenhague, establecidos por el Consejo Europeo celebrado en Copenhague en 1993, son de crucial importancia en el proceso de integración en la Unión de todo país candidato o candidato potencial. Incluyen:

- la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, y el respeto y la protección de las minorías;
- la existencia de una economía de mercado viable, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión;
- la capacidad de asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, en particular suscribir los objetivos de la unión política, económica y monetaria y adoptar las normas y políticas comunes que constituyen la legislación de la Unión, es decir, el acervo comunitario.

En diciembre de 2006, el Consejo Europeo convino en un «consenso renovado sobre la ampliación» basado en la consolidación, la condicionalidad y la comunicación combinadas con la capacidad de la Unión de admitir a nuevos miembros.

B. La capacidad de integración de la Unión: acuerdos institucionales

Las sucesivas ampliaciones constituyeron una parte importante de las negociaciones institucionales que condujeron a la adopción del Tratado de Lisboa. En vista de la llegada de nuevos Estados miembros, la Unión tuvo que adaptar sus instituciones y los procesos de toma de decisiones y asegurarse de que la ampliación no iría en detrimento de un proceso de elaboración de políticas eficaz y responsable. El Tratado de Lisboa introdujo cambios profundos en la composición y las funciones de las principales instituciones de la Unión. Algunos de estos cambios reflejaban la necesidad de adoptar un conjunto sostenible de normas que no requirieran nuevas modificaciones cada vez que se llevara a cabo una nueva ampliación.

C. El proceso

Todo país que desee ingresar en la Unión debe dirigir su solicitud al Consejo, que pedirá a la Comisión que presente un dictamen al respecto. Se informa de esta solicitud al Parlamento. Si la Comisión emite un dictamen favorable, el Consejo Europeo puede decidir, por unanimidad, conferir el estatuto de candidato al país de que se trate. Una vez que la Comisión ha formulado su recomendación, el Consejo decide, de nuevo por unanimidad, si se ha de proceder a la apertura de negociaciones. El conjunto de la legislación de la Unión (el acervo comunitario) se divide en más de treinta capítulos. Antes del comienzo efectivo de las negociaciones, la Comisión presenta un informe de análisis sobre cada capítulo. Sobre la base de la recomendación de la Comisión, el Consejo decide por unanimidad abrir o no más capítulos o grupos de capítulos de negociación. Cuando considere que se ha progresado de forma satisfactoria en un capítulo, la Comisión puede recomendar «cerrar provisionalmente» dicho capítulo o grupo de capítulos. El Consejo vuelve entonces a decidir por unanimidad, teniendo en cuenta el progreso global en el ámbito del Estado de Derecho. Una vez concluidas las negociaciones sobre todos los capítulos o grupos de capítulos, los términos acordados, incluidas las posibles cláusulas de salvaguardia y disposiciones transitorias, se plasman en un tratado de adhesión entre los Estados miembros de la Unión y el país adherente. La firma de dicho tratado únicamente puede tener lugar una vez que se disponga de la aprobación del Parlamento y la aprobación por unanimidad del Consejo. Es entonces cuando el tratado de adhesión se somete a la ratificación de todos los Estados contratantes, incluido el país adherente, de conformidad con sus normas constitucionales correspondientes (es decir, ratificación parlamentaria o mediante referéndum).

LAS ANTERIORES AMPLIACIONES

País	Miembro desde	Particularidades
Bélgica Francia Alemania Italia	1958	Firmantes originales del Tratado de Roma de 1957.

Luxemburgo Países Bajos		
Dinamarca Irlanda Reino Unido ^[1]	1973	
Grecia	1981	La adhesión de Grecia consolidó la democracia en el país.
Portugal España	1986	Esta ampliación consolidó la democracia en España y Portugal.
Austria Finlandia Suecia	1995	
Chipre Chequia Estonia Hungria Letonia Lituania Malta Polonia Eslovaquia Eslovenia	2004	El Consejo Europeo de diciembre de 1997 lanzó esta ampliación con la intención de reunificar el continente tras la caída del muro de Berlín y el desmoronamiento de la Unión Soviética. Las negociaciones se desarrollaron por separado con cada país sobre la base de un marco de negociación único.
Bulgaria Rumanía	2007	El ritmo de reformas de Bulgaria y Rumanía no les permitió ingresar en la Unión Europea en 2004. Se estableció un «mecanismo de cooperación y verificación» en algunos ámbitos fundamentales (la reforma judicial y la lucha contra la corrupción y, en el caso de Bulgaria, la delincuencia organizada) para controlar los avances tras la adhesión.
Croacia	2013	Las negociaciones de adhesión con Croacia estuvieron sujetas a las condiciones más estrictas establecidas en diciembre de 2006 por el «consenso renovado sobre la ampliación» del Consejo Europeo.

LAS FUTURAS AMPLIACIONES

A. Balcanes Occidentales

Las relaciones con los Balcanes Occidentales se encuadran en el marco del Proceso de Estabilización y Asociación iniciado en 1999, que se basa en acuerdos de estabilización y asociación bilaterales.

La adhesión de Croacia a la Unión el 1 de julio de 2013 constituye un importante incentivo para otros países de la región. Sobre la base de la experiencia adquirida en el caso de Croacia, la Comisión propuso nuevas mejoras al enfoque de negociación en su «Estrategia de ampliación 2011-2012», incluido un mayor énfasis en el Estado

[1]El Reino Unido abandonó la Unión el 31 de enero de 2020 (a las 23.00 horas GMT).

de Derecho, lo que implica que, en toda futura negociación, se abordarán en una fase temprana los capítulos de negociación sobre la reforma judicial y los derechos fundamentales (capítulo 23) y sobre justicia, libertad y seguridad (capítulo 24), y que serán los últimos en cerrarse. Este enfoque se reafirmó y reforzó en la Comunicación de la Comisión, de 5 de febrero de 2020, titulada «Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales», que introdujo una metodología revisada para la ampliación a los Balcanes Occidentales. También forma parte integrante del Plan Económico y de Inversión para los Balcanes Occidentales, que se publicó como parte del paquete de ampliación de 2020 de la Comisión. El 8 de noviembre de 2023, la Comisión adoptó un nuevo plan de crecimiento de 6 000 millones EUR para los Balcanes Occidentales, que está basado en cuatro pilares y abarca el período 2024-2027. El plan tiene por objeto aportar a la región algunas de las ventajas de la adhesión a la Unión antes de la adhesión, con estrictas condiciones ex ante para los pagos.

La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y la decisión de la Unión de conceder a Georgia, Moldavia y Ucrania el estatuto de país candidato y de iniciar negociaciones de adhesión con Moldavia y Ucrania también han puesto de nuevo el foco sobre el proceso de integración en la Unión de los países candidatos y candidatos potenciales de los Balcanes Occidentales.

Hasta la fecha, se han abierto los 33 capítulos de negociación examinados con Montenegro, pero solo tres se han cerrado provisionalmente. Serbia ha abierto 22 capítulos de negociación de 35, dos de los cuales se han cerrado provisionalmente. A pesar del considerable número de capítulos abiertos, las reformas de la Unión relacionadas con la integración en ambos países se han estancado en gran medida en los últimos años.

En marzo de 2020, el Consejo dio finalmente luz verde a iniciar las negociaciones de adhesión con Albania y Macedonia del Norte (con una serie de condiciones para Albania). En julio de 2020, la Comisión presentó a los Estados miembros el proyecto de marcos de negociación, el primero que tiene en cuenta la «metodología revisada para la ampliación a los Balcanes Occidentales». Las negociaciones de adhesión con ambos países se abrieron oficialmente en julio de 2022 tras largos retrasos provocados principalmente por los problemas de identidad, idioma e historia existentes entre Macedonia del Norte y Bulgaria.

El Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la UE y Bosnia y Herzegovina entró en vigor el 1 de junio de 2015. En febrero de 2016, Bosnia y Herzegovina presentó su solicitud de adhesión. En su dictamen de mayo de 2019, la Comisión enumeró catorce prioridades clave que Bosnia y Herzegovina debe cumplir para iniciar las negociaciones de adhesión. Pese a no cumplir la mayoría de estas prioridades, Bosnia y Herzegovina obtuvo el estatuto de país candidato en diciembre de 2022. A raíz de una recomendación favorable de la Comisión, el Consejo Europeo decidió, en marzo de 2024, iniciar las negociaciones de adhesión a la UE con Bosnia y Herzegovina sin más condiciones previas.

El Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la Unión y Kosovo entró en vigor el 1 de abril de 2016. En diciembre de 2022, Kosovo solicitó la adhesión a la Unión. Tras una votación decisiva en el Parlamento, celebrada en abril de 2023, Kosovo se beneficia

de la exención de visado para viajar al espacio Schengen desde enero de 2024. Kosovo también está llevando a cabo un diálogo con Serbia facilitado por la Unión que debería llevar a un acuerdo jurídicamente vinculante sobre la normalización de sus relaciones. Tanto Kosovo como Serbia deben redoblar los esfuerzos para cumplir sus obligaciones, derivadas de un acuerdo renovado de principios de 2023 para reavivar el diálogo estancado.

B. Turquía

Turquía solicitó su ingreso en la Unión en 1987 y fue declarada país candidato en 1999; las negociaciones se abrieron en octubre de 2005. Ocho capítulos están bloqueados, y no se cerrará provisionalmente ningún capítulo hasta que Turquía aplique el Protocolo adicional del Acuerdo de Asociación denominado «Acuerdo de Ankara» en lo que respecta a Chipre. Determinados Estados miembros se han opuesto a la apertura de otros capítulos. Tras más de tres años de paralización, en noviembre de 2013 se abrió un nuevo capítulo de negociación. Otro más se abrió en diciembre de 2015. El 18 de marzo de 2016, Turquía y la Unión reafirmaron su compromiso de aplicar el plan de acción conjunto para detener los flujos de migrantes irregulares en la Unión y relanzar el proceso de adhesión. Esto llevó a la apertura de un capítulo adicional en junio de 2016, lo que incrementó el número total de capítulos abiertos de 16 a 35, uno de los cuales se ha cerrado provisionalmente. Sin embargo, en vista de la drástica degradación del Estado de Derecho en Turquía, en particular a raíz del intento de golpe de Estado de julio de 2016, el proceso de adhesión de Turquía está congelado de facto. Las relaciones entre la Unión y Turquía están sometidas a una mayor tensión debido a las decisiones de Turquía en materia de política exterior y su promoción de la solución a la cuestión chipriota de «dos Estados en una isla».

EL PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

De conformidad con el artículo 49 del TUE, el Parlamento debe aprobar el ingreso de un nuevo país en la Unión. También tiene mucho que decir en cuanto a los aspectos financieros de la adhesión: gracias a sus competencias presupuestarias puede influir directamente en las sumas asignadas al Instrumento de Ayuda Preadhesión.

Su Comisión de Asuntos Exteriores nombra a ponentes permanentes para todos los países candidatos y candidatos potenciales. El Parlamento expresa sus posiciones sobre la ampliación en forma de resoluciones anuales que responden a los más recientes informes anuales por países que publica la Comisión. El 23 de noviembre de 2022, aprobó recomendaciones sobre una nueva estrategia de la UE para la ampliación, incluida la recomendación de concluir las negociaciones con los países candidatos a la adhesión a más tardar a finales de la década actual. El 29 de febrero de 2024, aprobó una Resolución [sobre la profundización de la integración de la Unión con vistas a la futura ampliación](#). El Parlamento también mantiene relaciones bilaterales con los Parlamentos de todos los países candidatos a través de sus delegaciones, que debaten periódicamente con sus homólogas cuestiones pertinentes para sus respectivas vías de integración en la Unión. Ha observado elecciones en todos los países candidatos excepto en Turquía, que aún no ha invitado al Parlamento a hacerlo.

André De Munter
04/2024