



Bruselas, 20.3.2024  
COM(2024) 146 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**sobre las reformas y las revisiones de las políticas previas a la ampliación**

## Comunicación sobre las reformas y las revisiones de las políticas previas a la ampliación

«En un mundo en el que el tamaño y el peso importan, es evidente que completar nuestra Unión beneficia a los intereses estratégicos y de seguridad de Europa... la próxima ampliación también debe ser un catalizador para el progreso.»

Presidenta Von der Leyen, discurso sobre el estado de la Unión, 2023.

### 1. Introducción

Desde 1957, la Unión Europea, y antes que ella las Comunidades Europeas, han culminado con éxito varias rondas de ampliación, hasta conformar la actual Unión de 27 Estados miembros. La historia moderna de Europa es la de una economía social de mercado formada por democracias liberales **que, juntas, logran ser más fuertes y prósperas.**

Según el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea (TUE) «[c]ualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión». Los países de la ampliación pertenecen a la familia europea y son una parte integrante de una Europa unida y libre. En un contexto geopolítico cada vez más volátil, con la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania que se está librando en nuestro continente, la Unión Europea sigue siendo un **puntal para la paz, la prosperidad y la seguridad.**

La ampliación redunda en el **propio interés estratégico de la Unión.** Esto no significa que la ampliación esté exenta de dificultades: tanto para los países candidatos y los candidatos potenciales, que deberán llevar a cabo importantes reformas estratégicas, institucionales y políticas con el fin de estar preparados para convertirse en Estados miembros, como para la Unión, que deberá abordar retos como una mayor heterogeneidad, la necesidad de nuevos recursos, mayor complejidad en el proceso de toma de decisiones y la necesidad de mantener el respeto indiscutible de los valores fundamentales de la UE y su constante aplicación.

Una Unión más amplia tiene más peso e influencia en la escena mundial, también como socio económico, lo que ayuda a reducir las dependencias externas, mejora la resiliencia y nos permite actuar de manera más autónoma cuando sea necesario. La ampliación refuerza la competitividad y el potencial de crecimiento del mercado único, creando nuevas economías de escala y oportunidades para los ciudadanos y empresas de la UE. Impulsa la seguridad energética y fomenta normas más estrictas en materia medioambiental, social, de salud y de consumo, así como la acción mundial por el clima. Y lo que es más importante: una ampliación bien gestionada expande y afianza la democracia, el Estado de Derecho, la estabilidad, la seguridad interior y exterior y el respeto de los derechos fundamentales en nuestro continente.

Estos beneficios solo pueden hacerse realidad cuando **tanto la UE como los futuros Estados miembros estén bien preparados.** Requiere compromiso político e implicación de forma plena y constante de los países candidatos y los candidatos potenciales y también de la propia

UE. **Si bien las reformas ya eran necesarias antes, con la ampliación resultan indispensables.**

En la Declaración de Versalles de 2022, los jefes de Estado o de Gobierno reafirmaron las aspiraciones de la UE a largo plazo y señalaron vías para alcanzarlas. Sobre esta base, los dirigentes afirmaron en la Declaración de Granada de octubre de 2023 que tanto la UE como los futuros Estados miembros deben estar preparados ante la perspectiva de la ampliación de la Unión y que la Unión debe emprender el trabajo preparatorio en el ámbito interno y acometer las reformas que sea necesario para que la Unión sea más fuerte.

El Consejo Europeo de diciembre de 2023 insistió en este punto, dejando claro que tanto los futuros Estados miembros como la UE deben estar preparados en el momento de la adhesión y que los trabajos en ambas vías deben **avanzar en paralelo**. Los países de la ampliación deben estar listos para la adhesión y ser evaluados en función de sus méritos. Al mismo tiempo, la UE debe mantener sus compromisos y estar preparada para recibir a los nuevos Estados miembros. La UE se debe profundizar a medida que se amplía. Debemos empezar a preparar hoy la Unión de mañana y aprovechar la ampliación como un catalizador del progreso.

La adhesión a la UE se basa en una condicionalidad justa y rigurosa, en el **principio de méritos propios** y en avances concretos sobre el terreno, en consonancia con el enfoque de «primero lo fundamental». **Se evaluarán los avances que haga cada país candidato y candidato potencial en el cumplimiento**, en concreto, de **los criterios de Copenhague**, que son las condiciones esenciales que todos los países de la ampliación deben cumplir para convertirse en Estados miembros. Por lo tanto, no se debe preestablecer un calendario o una secuencia para ninguna adhesión futura.

El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea están llevando a cabo sus evaluaciones internas sobre la manera de abordar la perspectiva de la ampliación de la Unión, utilizando como referencia las actuales disposiciones de los Tratados, pero también otras.

La presente Comunicación es la contribución de la Comisión a los debates que conducirán a la adopción por parte de los dirigentes de una hoja de ruta para los trabajos futuros sobre la ampliación y las reformas, a más tardar en el verano de 2024. Analiza las implicaciones que tendría una ampliación de la UE en cuatro ámbitos principales: valores, políticas, presupuesto y gobernanza. Con ello, sienta las bases para las **revisiones de las políticas previas a la ampliación**, anunciadas por la presidenta Von der Leyen en su discurso del estado de la Unión de 2023. Estudia el impacto de la ampliación en políticas de la UE que ya están en marcha, así como la necesidad de dotar a los países candidatos y a los candidatos potenciales de las herramientas para adaptarse y a la UE de las herramientas que correspondan a sus aspiraciones.

## **2. Prepararse para la ampliación de la Unión**

Hace veinte años, diez países se sumaron a la Unión Europea. El número total de Estados miembros pasó de quince a veinticinco, hasta los actuales veintisiete. **Toda Europa se benefició de esto**. La ampliación permitió afianzar las nuevas democracias en Europa Central y Oriental e hizo de la UE el mayor mercado integrado del mundo. Abrió el comercio y los

flujos financieros y contribuyó así al crecimiento económico en la UE y también en los países que se adhirieron, reforzando el peso de la UE en los asuntos mundiales. Entre el 2004 y el 2012 duplicó la inversión extranjera directa recibida como porcentaje del PIB y resultó en beneficios agregados de bienestar en toda la UE. Estas importantes posibilidades se aplican también a las ampliaciones futuras.

**Una mayor escala** también aporta claras ventajas: un mercado único y un mercado laboral más amplios, más reducción de emisiones, una convergencia social más sólida, una protección sanitaria mejor y una voz más potente en el mundo. Sin embargo, las políticas, el presupuesto y la gobernanza de la UE acusarán inevitablemente el impacto de la ampliación de la Unión, que, a su vez, puede desencadenar consecuencias no buscadas. Puesto que las políticas de la Unión deben seguir dando resultados eficaces, se deberán tomar medidas para **conciliar las posibilidades que ofrece la ampliación de la Unión con los retos** que presenta.

La UE ha **gestionado con éxito las ampliaciones anteriores**. Se logró mediante el **ajuste de las políticas de la UE** con anterioridad a la adhesión; un **riguroso proceso de adhesión** que garantizó que los candidatos estaban totalmente preparados antes de la adhesión; y una **asistencia** específica.

Dicho enfoque ha permitido salvar brechas entre los antiguos Estados miembros y los nuevos. La adhesión formal a la UE no se vivió como un choque disruptivo entre los Estados miembros nuevos y los ya existentes, sino como una etapa más en la integración progresiva de los nuevos Estados miembros en las políticas y el presupuesto de la UE. Cuando fue necesario, se complementó con **períodos transitorios** tras la adhesión, como la introducción paulatina de financiación y el acceso al mercado laboral de la UE.

Gracias a las **enseñanzas extraídas** de las ampliaciones previas, la UE está **ahora incluso mejor preparada**. Ha perfeccionado su política de ampliación al situar aún más en el centro del proceso de adhesión fundamentos como la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos fundamentales. También, como refleja el método revisado para la ampliación de 2020, ofrece a los países candidatos y los candidatos potenciales vías mejoradas para su **«integración gradual»** en políticas seleccionadas de la UE antes de su adhesión, de modo que ya desde una fase temprana pueden adquirir algunos de los beneficios y obligaciones que implica formar parte de la UE. En consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo del 23 y 24 de junio de 2022, debe ser un proceso reversible y en función de los avances realizados. Las posibilidades que ofrece esta **integración gradual** se explotarán plenamente, si bien el objetivo final seguirá siendo la adhesión a la UE.

En los últimos años, la UE ha gestionado positivamente la pandemia de COVID-19, ha acordado y puesto en marcha NextGenerationEU, ha mostrado una unidad y solidaridad sin precedentes frente a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y ha afrontado de forma eficaz la crisis energética. También ha resuelto cuestiones que han dividido a la Unión durante años: desde el Pacto sobre Migración y Asilo a la revisión de la gobernanza económica. Debemos continuar esta senda de reformas. A medida que **mejoramos nuestras políticas entre los veintisiete, también nos vamos preparando mejor para la ampliación de la Unión**.

Una ampliación exitosa requerirá también que la UE y los países aspirantes informen de manera eficaz a sus respectivas sociedades sobre el proceso de adhesión y emprendan un diálogo constructivo con sus ciudadanos sobre su importancia estratégica y los beneficios para todos.

La perspectiva de la ampliación es también una oportunidad para simplificar las normas de la UE y aplicar mejor los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, en particular si detectamos lo que se podría tratar mejor a escala nacional.

## **A) VALORES**

El artículo 2 del TUE establece los valores en los que se fundamenta la Unión, especialmente la democracia, el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías, y el Estado de Derecho. Cuando esos valores se exponen a desafíos, que proceden tanto de dentro como de fuera de la UE, es esencial que la UE proteja y defienda dichos valores y sus principios democráticos. Respetar esos valores y principios es una condición para disfrutar de todos los derechos que se derivan de la adhesión a la UE. Debe seguir siendo una prioridad de la UE garantizar una transformación profunda en los países de la ampliación que lleve al respeto duradero de la democracia, la igualdad y la no discriminación, los derechos fundamentales, incluidos los derechos del niño, y el Estado de Derecho, antes y después de que se unan a la UE. Los Estados miembros deben garantizar que las leyes por las que aplican dichos valores no sufren retrocesos.

El **Estado de Derecho** es uno de esos **valores fundamentales**. Garantiza que la democracia, la igualdad y los derechos fundamentales estén protegidos en toda la Unión. Crea las condiciones para la independencia judicial, unos sistemas de justicia equitativos y que funcionen correctamente, la lucha contra la corrupción, la delincuencia organizada y la captura del Estado, la defensa de los derechos fundamentales, la libertad de expresión, incluida la libertad de prensa y el pluralismo, y la protección de los controles y equilibrios, en particular unas instituciones democráticas y una administración pública que funcionen adecuadamente, una sociedad civil libre y empoderada y una participación efectiva de los ciudadanos; todo lo cual se encuentra en el núcleo de las democracias fuertes. La prevención de la corrupción y la lucha contra este fenómeno es esencial para salvaguardar los valores de la UE y defender el Estado de Derecho y la confianza en los que gobiernan y en las instituciones públicas. También son condiciones previas para una economía sólida, la adecuada aplicación de las políticas de la UE y el buen empleo del presupuesto de la UE.

El funcionamiento de las instituciones democráticas, la protección de los derechos fundamentales y el Estado de Derecho son una parte esencial de los criterios de Copenhague y, por tanto, un **requisito previo esencial para unirse a la UE** en un primer momento. Los avances constantes en estas reformas fundamentales determinan el ritmo general de las negociaciones de adhesión. Durante las negociaciones, los países de la ampliación deben mostrar progresos tangibles y constantes en el Estado de Derecho, como condición para avanzar en las negociaciones de adhesión en general. Después de la adhesión, los avances

deben ser constantes. Sin embargo, la UE ha tenido que hacer frente a dificultades importantes relacionadas con el Estado de Derecho, incluso en los Estados miembros.

En los últimos años, la UE ha puesto en marcha herramientas específicas para garantizar que se respete el Estado de Derecho en toda la UE, como los informes anuales sobre el Estado de Derecho acompañados de recomendaciones, y el Reglamento sobre Condicionalidad, concebido para proteger el presupuesto de la UE en caso de vulneración del principio del Estado de Derecho en los Estados miembros.

Como anunció la presidenta Von der Leyen en su discurso sobre el estado de la Unión de 2023, el **ciclo anual de informes sobre el Estado de Derecho** se ha ampliado ahora a los países de la ampliación que están más avanzados en sus negociaciones de adhesión, con el fin de impulsar aún más sus reformas en materia de Estado de Derecho. Esto significa que se evalúa a determinados países de la ampliación del mismo modo que a los actuales Estados miembros. Esta medida respaldará sus reformas para lograr avances irreversibles en democracia y el Estado de Derecho antes de la adhesión y garantizará normas estrictas y duraderas después de la adhesión.

De cara al futuro, la UE debe reflexionar sobre cómo reforzar más sus herramientas para garantizar que realmente se defienda el Estado de Derecho de forma constante en toda la UE, más allá de la adhesión.

## ***B) POLÍTICAS***

El **mercado único europeo**, el mayor mercado integrado del mundo, es uno de los logros más importantes de la UE. Con sus cuatro libertades (libre circulación de mercancías, personas, servicios y capital) y sus políticas comunes, ha impulsado el crecimiento económico, ha creado oportunidades y ha simplificado la vida diaria de las empresas y los consumidores europeos durante más de treinta años.

Para que sus ciudadanos disfruten de todos los beneficios del mercado único, los Tratados han creado un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores que facilita la libre circulación de personas y prevé al mismo tiempo medidas adecuadas relativas al control de las fronteras exteriores, la gestión de la migración y el asilo y la prevención de la delincuencia grave y organizada y la lucha contra este fenómeno. Las ampliaciones de 2004, 2007 y 2013 permitieron a más de 100 millones de ciudadanos disfrutar de los beneficios del mercado único, como precios más bajos, más variedad, empleos de calidad y un alto grado de salud, seguridad y protección de los consumidores, y facilitaron el acceso de las empresas de la UE a nuevos mercados. En 2014, cuando se cumplían diez años de la ampliación de 2004, el PIB combinado de la UE había crecido hasta los 13 billones EUR.

Aunque no está exenta de dificultades o consecuencias no buscadas, y sabiendo que debe existir una estrecha supervisión y una gestión rigurosa, la ampliación de la Unión aumenta significativamente los beneficios del **mercado único** (así como de la unión aduanera). La próxima ampliación ofrecerá sin duda más oportunidades y prosperidad para la Unión en su conjunto, reforzando la competitividad de la economía de la UE en la feroz competencia mundial de hoy en día. En concreto, aumentarán las oportunidades comerciales y la

productividad; habrá una mayor seguridad energética; se reducirán las dependencias críticas de terceros países, como por ejemplo en materias primas fundamentales; aumentará la resiliencia y los suministros serán más seguros; habrá más variedad de bienes y servicios a precios competitivos para los consumidores; y, gracias a las economías de escala, los consumidores y las empresas disfrutarán de beneficios adicionales y menores costes de los servicios bancarios y financieros.

El acceso temprano y gradual al mercado único también permitirá a los agentes económicos de los países de la ampliación integrarse más en las cadenas de valor europeas. Para ello, podrían establecerse asociaciones estratégicas en ecosistemas industriales de interés mutuo (por ejemplo, materias primas, baterías, turismo, economía circular o maquinaria).

Adoptar el acervo del mercado único es parte esencial de toda adhesión a la UE. Esto implica cumplir plenamente un conjunto único y completo de derechos y obligaciones, que **no puede ser «a la carta» en lo que respecta a los ámbitos de actuación ni a la gobernanza**. Lo que plantea a su vez el problema de **cómo ampliar el acceso gradual al mercado único** antes de la adhesión, tanto a la hora de establecer los ámbitos objetivo como las condiciones para ello.

En concreto, será necesario decidir si **conceder un acceso gradual a un trato de mercado interior mejorado** crearía directamente derechos y obligaciones exigibles en el orden jurídico de la Unión y de los países de la ampliación. Deberán tenerse en cuenta las especificidades de los distintos sectores cuando se considere el trato de mercado interior antes de la adhesión. También deberán decidirse qué salvaguardas se exigirán en cuanto a la interpretación uniforme, la aplicación y el cumplimiento del acervo de la UE, así como las posibilidades que tendrá la Unión de reaccionar en caso de que un país de la ampliación no cumpla sus obligaciones.

Esta reflexión **no empieza de cero**. Las herramientas y el marco que rigen actualmente las relaciones entre la UE y los países de la ampliación [como los Acuerdos de Estabilización y Asociación con los Balcanes Occidentales y los Acuerdos de Asociación o zonas de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP) con Ucrania, Moldavia y Georgia] ya ofrecen grandes oportunidades para garantizar una transición progresiva hacia la adhesión, en particular la integración gradual en ámbitos específicos del mercado único. Iniciativas adicionales complementan estos marcos (véase el cuadro a continuación).

#### ***Ejemplos de iniciativas de integración gradual:***

*El Plan de Acción Prioritario en el marco de la ZLCAP con Ucrania prevé que el país tenga acceso a ámbitos del mercado único antes de su adhesión, como su inclusión en el sistema de «itinerancia como en casa» de la UE, la preparación del acceso a la zona única de pagos en euros (SEPA) de conformidad con los procedimientos y requisitos pertinentes o la autorización para la libre circulación de determinados productos industriales (AECA). Existe un plan similar para Moldavia y ahora se está poniendo en marcha otro para Georgia.*

*El Plan de Crecimiento para los Balcanes Occidentales incentiva a la región a prepararse para la adhesión a la UE y acelerar las reformas fundamentales y socio-económicas*

*necesarias, especialmente poniendo de relieve algunos de los beneficios del acceso al mercado único. Estas acciones prioritarias, en particular ampliar el sistema «itinerancia como en casa» de la UE a la región, preparar el acceso a la SEPA de conformidad con los procedimientos y requisitos pertinentes, así como permitir la libre circulación de determinados productos industriales y abrir algunos sectores de servicios, se llevarán a cabo haciendo pleno uso de las disposiciones de los Acuerdos de Estabilización y Asociación.*

*Esta iniciativa se desarrolla paralelamente al **mercado regional común de los Balcanes Occidentales**, que sobre la base de las normas de la UE tiene como objetivo garantizar la integración económica de la región. El efecto acumulativo de la integración regional, la integración gradual en el mercado único de la UE y las reformas estructurales acelerarán la convergencia socio-económica antes de su adhesión.*

*Estos procesos de integración gradual están **apoyados financieramente** por la propuesta de Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales, el Mecanismo para Ucrania y el paquete de ayuda de la UE para Moldavia. Deben garantizar las inversiones necesarias para mejorar la convergencia social y económica en una UE de más de treinta miembros.*

Garantizar la integración temprana en determinados ámbitos del mercado único para los países candidatos y los candidatos potenciales requerirá no solo la adaptación dinámica al acervo de la UE sino también, en términos de gobernanza, una aplicación y un cumplimiento efectivos y uniformes de todas las normas pertinentes de la UE. Esto es clave para evitar todo riesgo de fragmentación del mercado único y para mantener la confianza en el respeto de las normas.

La calidad, la capacidad y la actuación de la administración pública es fundamental para que las políticas de la UE den resultados y se aplique la legislación de la UE. Para facilitar la absorción del acervo de la UE se **umentará la interacción entre las administraciones** de los países de la ampliación, los Estados miembros y las instituciones de la UE. Los países de la ampliación ya participan, a menudo como observadores, en los trabajos preparatorios de la legislación y las políticas de la UE, o en los trabajos de determinadas agencias descentralizadas de la UE, integrando así de manera temprana las normas de la UE en sus sistemas. Instrumentos como el Instrumento de Apoyo Técnico, TAIEX y los proyectos de hermanamiento deberían ampliarse aún más para proporcionar apoyo técnico y estratégico a las administraciones públicas de los futuros Estados miembros de la UE. Muchos países de la ampliación ya están asociados a **programas de la UE** pertinentes para el mercado interior, que les dan oportunidades similares a las que tienen los agentes de la UE.

La Comisión seguirá apoyando **programas de contacto interpersonal, como Erasmus+**, especialmente destinados a los jóvenes, para fomentar **un espíritu europeo común**, creando sinergias por ejemplo con la Oficina Regional de Cooperación Juvenil, creada por los Balcanes Occidentales, o la red de Jóvenes Embajadores Europeos en los países de la ampliación.

Es importante señalar que la integración de los países de la ampliación en un mercado único ampliado se beneficiará de las reformas en los ámbitos de actuación clave identificados en las próximas revisiones de políticas previas a la ampliación que figuran a continuación. Estas contarán también con las reflexiones sectoriales en curso y en particular con las

consideraciones de dos futuros informes de alto nivel: el **Informe de Alto Nivel sobre el Futuro del Mercado Único**, encargado a Enrico Letta por la Presidencia del Consejo y la Comisión, y el **Informe sobre el Futuro de la Competitividad Europea**, del consejero especial de la presidenta Von der Leyen, Mario Draghi.

### *i) Mejorar la conectividad*

#### *Beneficios y dificultades*

Una Unión más amplia reforzará la **conectividad física** mediante nuevas rutas de transporte y comercio, incluidos unos corredores europeos de transporte ampliados, lo que dará lugar a menores costes logísticos, una circulación comercial más fluida y, en última instancia, aportará beneficios tangibles a los consumidores, los ciudadanos y las empresas.

Un espacio europeo de transporte ampliado representaría **una base para nuevas iniciativas estratégicas e inversiones** con objeto de mantener el liderazgo mundial de la UE en toda la cadena de valor en diversos sectores del transporte (por ejemplo, la fabricación de aviones, automóviles, camiones y material rodante, la producción de combustibles sostenibles, los servicios logísticos y de transporte, incluida la dimensión de la movilidad militar).

La ampliación de la **Unión de la Energía** podría facilitar aún más el desarrollo de infraestructuras energéticas y reforzar la seguridad energética, la asequibilidad y la descarbonización de la UE. Varios de los países de la ampliación tienen un potencial considerable de generación de energía hipocarbónica. Esta ampliación también podría contribuir a mantener el liderazgo mundial de la UE en el despliegue de energías renovables.

Por lo que se refiere al **Mercado Único Digital**, el Programa Estratégico de la Década Digital ayudará a los futuros Estados miembros a determinar ámbitos de actuación para cumplir los objetivos comunes en materia de capacidades digitales, infraestructuras, empresas y servicios públicos. De esta manera se pondrán las infraestructuras y tecnologías digitales al servicio de sociedades sostenibles, inclusivas y prósperas. Los nuevos Estados miembros también se beneficiarán de la aplicación de la legislación pionera de la UE en los ámbitos de la protección de datos personales, la inteligencia artificial (por ejemplo, la Ley de IA), las plataformas en línea (por ejemplo, la Ley de Mercados Digitales, la Ley de Servicios Digitales y los trabajadores de plataformas), los datos (por ejemplo, la Ley de Datos y la Ley de Gobernanza de Datos) y la interoperabilidad.

Así mismo, la conectividad digital europea se vería reforzada por una profundización de la cooperación en materia de itinerancia con los países de la ampliación, mientras que la armonización de los marcos electrónicos de confianza facilitaría el comercio y la circulación de personas.

La ampliación de la aplicación del marco legislativo de la UE en materia de ciberseguridad y la pronta aplicación por parte de los países de la ampliación del conjunto de instrumentos de la UE para la ciberseguridad de las redes 5G generarían beneficios adicionales. En el contexto de un ciberespacio ya estrechamente integrado, estos avances aumentarían la capacidad de la Unión para responder a amenazas e incidentes.

Muchos de estos avances también dependerán de la **disponibilidad de inversiones públicas y privadas suficientes**, en particular para garantizar el despliegue de una infraestructura de comunicación digital segura, resiliente y de alta capacidad, y para crear centros europeos de innovación digital con objeto de ayudar a las empresas y a las organizaciones del sector público a hacer frente a los retos digitales y a ser más competitivas. Otras potenciales dificultades son la convergencia normativa (por ejemplo, en los ámbitos de las comunicaciones electrónicas, la itinerancia, el espectro radioeléctrico y los servicios de confianza electrónicos), la ciberseguridad de las cadenas de suministro, dada la exposición de los países candidatos y los candidatos potenciales a ciberagentes maliciosos sofisticados y la presencia de tecnología de proveedores de alto riesgo, que es una consideración clave, especialmente para las redes 5G. Estas dificultades relativas al nivel de inversión requerido y a la convergencia normativa son igualmente motivo de preocupación en los sectores de la energía y el transporte.

#### *Consideraciones para las próximas revisiones de las políticas*

Las revisiones de las políticas examinarán cómo las iniciativas para aumentar la resiliencia a través de la innovación industrial de vanguardia podrían generar una mayor escala y obtener apoyo de proyectos importantes de interés común europeo (por ejemplo, como se ha hecho en ámbitos como los semiconductores y el hidrógeno). Del mismo modo, podrían establecerse asociaciones estratégicas adicionales en ecosistemas de interés mutuo (por ejemplo, materias primas, baterías, turismo, economía circular, maquinaria o espacio). El apoyo a las inversiones debe centrarse en el desarrollo acelerado de la ampliación de las interconexiones de energía y transporte en el marco de las RTE-E y la RTE-T en los países candidatos y los candidatos potenciales. También podrían examinar la manera en que los países de la ampliación pueden desarrollar la capacidad administrativa necesaria para participar eficazmente en futuros proyectos estratégicos transfronterizos y plurinacionales.

Los nuevos instrumentos de compra conjunta inspirados en la Plataforma de Energía de la UE podrían asociar a los países de la ampliación a la seguridad de los productos básicos estratégicos, como el hidrógeno y las materias primas fundamentales para la transición energética de la UE, la transición digital y la competitividad de la economía de la UE.

En un mercado único más amplio, una adopción responsable de los nuevos productos y tecnologías digitales en los mercados financieros podría marcar la diferencia. La participación temprana de los países candidatos en actividades que aumenten las capacidades de ciberseguridad de la UE (inclusive a través de la Reserva de Ciberseguridad de la UE y una asociación más estrecha con la Agencia de Ciberseguridad de la UE) también sería mutuamente beneficiosa. Un uso más amplio de las soluciones digitales es fundamental para reducir o evitar la burocracia tanto en los Estados miembros actuales como en los futuros.

#### *Integración gradual*

La mayor integración de los países candidatos y los candidatos potenciales en estas partes respectivas del mercado único se sustentará en el refuerzo de la convergencia normativa y de los vínculos de infraestructura con la UE. El Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales está intensificando el apoyo para poner en marcha las infraestructuras necesarias

de transporte, energía, medio ambiente (gestión de residuos y agua), digital y social, tal como se establece en su Plan Económico y de Inversión (PEI). Se está llevando a cabo un trabajo similar con Moldavia y Georgia a través de los respectivos PEIs para la Asociación Oriental. Como parte del Mecanismo para Ucrania, el Plan para Ucrania establecerá prioridades de reforma e inversión, y el Marco de Inversión catalizará las inversiones públicas y privadas en esas áreas prioritarias en el país.

A través del **Tratado de la Comunidad de la Energía** se sigue trabajando en la adaptación al *acervo* de la UE en materia de energía, medio ambiente y clima y en la ampliación de las redes transeuropeas de energía (RTE-E) para mejorar las interconexiones energéticas entre la UE, los Balcanes Occidentales, Ucrania, Moldavia y Georgia. La sincronización de las redes eléctricas de Ucrania y Moldavia con la red continental europea refuerza la seguridad energética y crea oportunidades para el comercio de electricidad.

Del mismo modo, las **redes transeuropeas de transporte (RTE-T)** se amplían para mejorar la conectividad del transporte con la UE y apoyar a estos países en la aplicación del *acervo* de la UE en materia de transporte, en particular en el marco del Tratado de la Comunidad del Transporte, en el que la Comisión estudiará opciones para seguir profundizando la participación de Ucrania, Moldavia y Georgia. La adaptación progresiva al *acervo* de la UE en materia de aviación se lleva a cabo a través de los acuerdos de aviación vigentes.

El refuerzo de los **corredores de solidaridad** y las inversiones en ellos como vínculos permanentes también aportan una importante contribución a este respecto, junto con una serie de otras iniciativas en el sector del transporte, como la participación de los países de la ampliación en las agencias y programas de la UE en el ámbito del transporte. **Una mayor cooperación aduanera** puede facilitar la integración gradual en la unión aduanera. Una mejor conectividad también facilitará la movilidad militar. A través de diversas iniciativas del Global Gateway, incluidos los planes económicos y de inversión, la Agenda Digital para los Balcanes Occidentales y el Marco de Inversión para Ucrania en el marco del Mecanismo para Ucrania, la UE ya está movilizando considerables inversiones públicas y privadas para apoyar la transformación digital de los países candidatos y los candidatos potenciales (y, en el caso de Ucrania, su reconstrucción y modernización).

Además, la UE inició el proceso para incorporar a Ucrania y Moldavia a la zona de la UE de «itinerancia como en casa», facilitando al mismo tiempo los acuerdos de itinerancia voluntaria entre los operadores de telecomunicaciones de la UE y de los Balcanes Occidentales, Ucrania y Moldavia, así como la preparación de un acuerdo regional de itinerancia, que contribuirá a reducir sus precios en la región de la Asociación Oriental en hasta un 87 % en los próximos años.

Otras iniciativas importantes son la asociación estratégica UE-Ucrania sobre materias primas fundamentales, que podría servir de ejemplo para asociaciones similares con otros países de la ampliación.

## *ii) Cumplir nuestros compromisos en materia de clima y medio ambiente*

### *Beneficios y dificultades*

A medida que más países se adhieran a los ambiciosos compromisos y al *acervo* de la UE en materia de clima y medio ambiente, una Unión más amplia **contribuirá positivamente a**

**afrontar el cambio climático y la pérdida de biodiversidad**, en particular ampliando los esfuerzos de descarbonización de la UE. Los países de la ampliación tienen un gran potencial en términos de energías renovables y eficiencia energética y albergan importantes recursos naturales y biodiversidad.

La aplicación de la ambiciosa agenda ecológica de la UE también planteará **dificultades**. Varios países de la ampliación cuentan con industrias altamente contaminantes, infraestructuras de gestión del agua y de los residuos poco eficaces, dependen en gran medida del carbón para la producción de electricidad y tienen un perfil elevado de emisiones de gases de efecto invernadero y altos niveles de contaminación atmosférica. Al mismo tiempo, tienen un gran potencial de energías renovables (especialmente solar y eólica) y de reducción de la contaminación mediante la introducción de tecnologías modernas aplicadas a tal fin. Debe acelerarse la transición ecológica, en particular el despliegue de energías renovables en tierra y en alta mar. Su parque industrial e inmobiliario requerirá una renovación para mejorar su eficiencia energética y facilitar una transición justa desde una economía basada en el carbón. Serán necesarios esfuerzos significativos para avanzar hacia una economía circular y lograr un consumo, una producción y un uso sostenibles de los recursos. Esto requerirá inversiones adecuadas, en particular para tener en cuenta las posibles repercusiones en regiones, sectores y trabajadores específicos.

La inclusión de nuevos países en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE proporcionaría una poderosa herramienta para descarbonizar sus economías y obtener la financiación nacional necesaria para la transición. El impacto del aumento tanto de la oferta como de la demanda de derechos de emisión en los niveles de precios del carbono debe evaluarse en el marco de las revisiones.

#### *Consideraciones para las próximas revisiones de las políticas*

En este contexto, las revisiones de las políticas tendrían que examinar la mejor manera de ayudar a los países de la ampliación a adaptarse a las políticas climáticas e industriales ecológicas de la UE. También analizarían en qué medida la política industrial ecológica y climática de la UE puede hacer frente a los nuevos retos, salvaguardando al mismo tiempo nuestras ambiciones y garantizando la previsibilidad. Las revisiones de las políticas analizarían si, y en qué medida, los nuevos Estados miembros necesitarían apoyo financiero específico para garantizar que la UE siga avanzando hacia el cumplimiento de sus compromisos climáticos y medioambientales más amplios.

La transición ecológica de las industrias de los países candidatos debe aprovechar las ventajas de un entorno empresarial europeo favorable al crecimiento orientado hacia el desarrollo y el uso de tecnologías limpias y un alto nivel de eficiencia energética y de recursos. Para ello, es necesario establecer los incentivos adecuados y movilizar la combinación adecuada de inversiones de los sectores público y privado.

Por último, las revisiones de las políticas podrían examinar algunos facilitadores clave, como la inversión pública y privada necesaria para desarrollar el potencial de las energías renovables, la innovación o las capacidades ecológicas.

#### *Integración gradual*

Algunos de los retos relacionados con el clima y la energía vinculados a la ampliación ya están siendo mitigados por los esfuerzos de transformación en curso en los países candidatos, en el marco de diversas iniciativas.

Como Partes contratantes de la **Comunidad de la Energía**, los Balcanes Occidentales, Ucrania, Moldavia y Georgia han adoptado objetivos energéticos y climáticos vinculantes para 2030 acordes con la ambición de la UE y están preparando sus planes nacionales de energía y clima previstos para junio de 2024, contribuyendo así a su integración gradual en el mercado de la energía de la UE.

También se está trabajando en el desarrollo de la tarificación del carbono, incluido el marco necesario para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Además, la **Agenda Verde para los Balcanes Occidentales**, diseñada para adaptar la región a las ambiciones del Pacto Verde, facilita las reformas reglamentarias y las inversiones en la región, en particular en los ámbitos de la transición energética, la movilidad sostenible, la descontaminación del aire, el agua y el suelo, la economía circular, la protección de la biodiversidad y la restauración de los ecosistemas o la producción sostenible de alimentos.

Para apoyar estos esfuerzos, la **UE moviliza, promueve y acelera las inversiones públicas y privadas** en la transición ecológica a través de sus planes económicos y de inversión para los Balcanes Occidentales y la Asociación Oriental, el Mecanismo para Ucrania, el nuevo Plan de Crecimiento para los Balcanes Occidentales, el paquete de apoyo a la energía para los Balcanes Occidentales o el Grupo de Alto Nivel sobre conectividad energética de Europa Central y Sudoriental, que se centra, por ejemplo, en las fuentes de energía renovables, la «oleada de renovación» de eficiencia energética, las infraestructuras nacionales y transfronterizas, la transición energética (especialmente hacia el abandono del carbón) y la armonización normativa. Para garantizar la máxima eficiencia, debería intensificarse aún más la participación de los países de la ampliación en las agencias y programas de la UE en este ámbito.

El apoyo de la UE también ha sido decisivo para reforzar el sector energético de Moldavia y Ucrania, proporcionando equipos energéticos de emergencia y facilitando su integración en el mercado de la energía de la UE y en la plataforma energética de la UE. Este apoyo ha reducido la dependencia energética de Moldavia respecto a Rusia. Otro ejemplo de apoyo de la UE se refiere al cable eléctrico bajo consideración para conectar el resto de Europa con Georgia.

### *iii) Mejorar la calidad y la seguridad de los alimentos a través de un sector alimentario competitivo y sostenible*

#### *Beneficios y dificultades*

Una de las dificultades clave de la futura ampliación será reforzar la capacidad de la política agrícola común de la UE para **apoyar un modelo de producción agroalimentaria sostenible y competitivo**, teniendo en cuenta al mismo tiempo las necesidades de los agricultores y pescadores de los Estados miembros actuales y futuros, así como la variedad de los modelos agrícolas en una Unión más amplia. Esto deberá gestionarse de manera que se preserven el

mercado interior, la política agrícola común (PAC) y la política pesquera común (PPC), sin crear perturbaciones indebidas ni alteraciones importantes en la consecución de sus objetivos políticos.

Ucrania es uno de los productores mundiales de alimentos más importantes, especialmente en el mercado de cereales. Su integración en la UE contribuirá a la seguridad alimentaria de la UE y a su posición en el comercio agrícola mundial, pero deberá prestarse la debida atención al tamaño y la estructura de su producción agrícola.

Los objetivos de la PAC siguen siendo válidos en una Unión más amplia. La ampliación requerirá una evaluación exhaustiva de sus efectos a largo plazo en la viabilidad y sostenibilidad de las políticas agrícolas en una UE-30+, prestando la debida atención al tamaño y la estructura de las explotaciones agrícolas, la estructura de la agricultura en cada economía, junto con la diversidad de modelos agrícolas, y teniendo en cuenta los retos socioeconómicos y medioambientales a largo plazo a los que se enfrenta el sector. Será esencial garantizar unas condiciones de competencia equitativas para el sector agrícola entre los Estados miembros actuales y futuros.

#### *Consideraciones para las próximas revisiones de las políticas*

Las revisiones de las políticas examinarán la capacidad de los países candidatos y los candidatos potenciales para aplicar la legislación de la UE sobre los regímenes de ayuda directa a las explotaciones agrícolas y para poner en práctica las organizaciones comunes de mercados de diversos productos agrícolas y pesqueros. Deberá tenerse plenamente en cuenta el papel de la agricultura y la pesca para la calidad de vida en las zonas rurales y costeras, su impacto medioambiental y su contribución global a la sostenibilidad de las comunidades locales.

Las revisiones de las políticas también analizarán cómo garantizar el pleno cumplimiento y la aplicación efectiva y coherente de otras políticas conexas que garanticen unos niveles elevados de seguridad y calidad en ámbitos como la seguridad alimentaria, las medidas sanitarias y fitosanitarias, la salud y el bienestar de los animales, el medio ambiente, etc.

#### *Integración gradual*

El proceso de estabilización y asociación para **los Balcanes Occidentales** establece objetivos políticos y económicos comunes, también en lo que respecta al sector agrícola, apoyados por instrumentos económicos y financieros para acompañar el proceso de transición. La región también se beneficia de financiación en el marco del Instrumento de Preadhesión para el Desarrollo Rural, incluida la agricultura sostenible y la agroempresa rural.

Del mismo modo, la aplicación de los acuerdos de asociación con **Georgia, Moldavia y Ucrania** a través de la armonización normativa y el apoyo activo a los agricultores y las empresas han reforzado las reformas agrícolas y de seguridad alimentaria. El despliegue de internet rápido y asequible en las zonas rurales también actúa como un poderoso facilitador para el desarrollo de las zonas rurales.

#### *iv) Crear las condiciones para la convergencia social, económica y territorial*

### *Beneficios y dificultades*

La pertenencia a la Unión Económica aporta beneficios tangibles a los ciudadanos y a la economía, como la reducción de los costes de transacción, el estímulo de la inversión, el comercio intrarregional, el crecimiento económico y unos derechos sociales más sólidos. También proporciona acceso a mercados financieros más amplios y diversificados, reduciendo así los costes de financiación, y ofrece a los consumidores más opciones y precios más bajos.

Además, la moneda única de la Unión Monetaria elimina las fluctuaciones de los tipos de cambio y los costes de transacción asociados tanto para las empresas como para los ciudadanos. La ampliación de la Unión Económica y Monetaria a nuevos miembros también apoyaría la resiliencia económica de la UE en su conjunto, facilitando la creación de cadenas de valor transfronterizas diversificadas. También ayudaría a reforzar el papel de la UE y del euro en la economía mundial.

El éxito de la integración en una unión **económica y monetaria requiere una convergencia económica y social** y una **coordinación eficaz de la elaboración de políticas económicas y sociales** entre los Estados miembros para maximizar las oportunidades que ofrece y evitar grandes disparidades a nivel nacional o regional, así como efectos indirectos negativos en caso de perturbaciones económicas adversas. Las normas mínimas para la protección de los trabajadores establecidas en el acervo de la UE y en el pilar europeo de derechos sociales son la base de esta convergencia social, junto con unas buenas relaciones laborales. En particular, unas estructuras e instituciones del mercado laboral que funcionen correctamente, unos sistemas de protección social eficaces y un diálogo social sólido serán cruciales para garantizar una Unión ampliada cohesionada, que no deje a nadie atrás y garantice unas condiciones de competencia equitativas.

La ampliación tendrá un impacto considerable en la **política de cohesión de la UE**. La política ha demostrado su éxito a la hora de contribuir y amplificar los beneficios del mercado único, reduciendo las disparidades territoriales y estimulando la convergencia socioeconómica al alza entre los Estados miembros y las regiones. Los objetivos de la política de cohesión de la UE siguen siendo válidos en una Unión más amplia, tanto para los actuales como para los futuros Estados miembros. Sin embargo, la limitada capacidad administrativa de las autoridades de ejecución y los beneficiarios en los países candidatos y los candidatos potenciales causará dificultades para la absorción y la calidad de la inversión. Mejorar esta capacidad con asistencia técnica, períodos de introducción progresiva y otras medidas, como la formación, será fundamental para garantizar que el apoyo de la UE contribuya eficazmente a la convergencia socioeconómica y territorial al alza y que se protejan los intereses financieros de la Unión. Al igual que en anteriores ampliaciones, es necesaria una reflexión global sobre el futuro de la política de cohesión en la UE.

Por último, la ampliación del **acervo fiscal de la UE** sería claramente beneficiosa, ya que estimularía la actividad y el comercio transfronterizos en la UE para los ciudadanos y las empresas, creando unas condiciones de **competencia equitativas**. Sin embargo, el actual requisito de unanimidad en el Consejo en materia fiscal causará aún mayores dificultades en una Unión más amplia, lo que invita a considerar la votación por mayoría cualificada en este

ámbito. Lo mismo ocurriría con determinados aspectos de otras políticas de la UE (por ejemplo, elementos de política social).

#### *Consideraciones para las próximas revisiones de las políticas*

Para abordar los retos relacionados con la **gobernanza de las políticas de convergencia económica y social dentro de un grupo más amplio de Estados miembros**, en el marco de las revisiones de las políticas se deberá reflexionar, entre otras cosas, sobre cómo colmar las lagunas legislativas y de aplicación (por ejemplo, la política económica y fiscal, la libre circulación, la coordinación de la seguridad social, el Derecho laboral, la protección de los consumidores, la salud y la seguridad en el trabajo). Si bien debe garantizarse el valor fundamental de la libre circulación, serían necesarias medidas adicionales para mitigar los riesgos de dumping social, fuga de cerebros o despoblación. A este respecto, es esencial una participación temprana de los interlocutores sociales de los futuros Estados miembros, también a la hora de adaptar la legislación vigente, adoptar nuevas normas y hacerlas cumplir.

#### *Integración gradual*

Dentro de la UE, la coordinación de la política económica y social se produce en el contexto del Semestre Europeo. Las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo, propuestas por la Comisión Europea y adoptadas por el Consejo, también sustentan el apoyo financiero proporcionado a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) NextGenerationEU.

Desde 2015, el Semestre Europeo se está replicando en los países de la ampliación: todos los países candidatos y los candidatos potenciales presentan programas anuales de reforma económica a la Comisión Europea, centrados en reformas para impulsar la competitividad y mejorar las condiciones para un crecimiento integrador y la creación de empleo. Estos programas son evaluados por la Comisión Europea y el Banco Central Europeo y debatidos por el Consejo de Ministros con los países de la ampliación. En el futuro, podría considerarse una mayor armonización entre ambos procesos.

En el caso de los Balcanes Occidentales, los programas de reforma económica se centrarán en el marco macropresupuestario y se complementarán con los programas de reforma relacionados con el nuevo Mecanismo de Reforma y Crecimiento de los Balcanes Occidentales. Los programas de reforma determinarán un conjunto de reformas prioritarias, desglosadas en pasos mensurables que servirán de condiciones de pago.

En el caso de Ucrania, el Plan para Ucrania, que es la principal herramienta para la ejecución del Mecanismo, establece las prioridades del Gobierno, la secuenciación de las reformas clave y los ámbitos prioritarios de inversión, que generarán crecimiento económico y resiliencia, fomentarán su integración en el mercado único y garantizarán que Ucrania adapte gradualmente su legislación al *acervo* de la UE.

Además, la **ayuda de preadhesión** ayuda a los países candidatos y los candidatos potenciales a transformar sus sociedades, sistemas jurídicos y economías, ya sea en forma de subvenciones, inversiones en infraestructuras o asistencia técnica para facilitar las reformas políticas, sociales y económicas. Esto aproxima las sociedades a los valores y normas de la Unión Europea, lo que les permitiría prosperar en la Unión Económica en el momento de la

adhesión y contribuiría a la resiliencia económica de la UE en su conjunto. Muchos de los países de la ampliación ya están asociados a programas pertinentes de la UE, como el capítulo de Empleo e Innovación Social (EaSI) del Fondo Social Europeo (FSE). Debe intensificarse aún más la participación de los países de la ampliación en las agencias de la UE en este ámbito, en particular la colaboración con la Autoridad Laboral Europea y la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

**La cooperación territorial**, incluidos los programas de cooperación transfronteriza y transnacional, ya permite a los países de la ampliación colaborar entre ellos y con los Estados miembros vecinos de la UE en sectores sociales y económicos clave (incluida la conectividad fronteriza y las acciones interpersonales). Algunos ejemplos son las estrategias macrorregionales de la UE para las regiones del Adriático, del Jónico y del Danubio, la Agenda Marítima Común para el Mar Negro o los programas transfronterizos Interreg ejecutados con Ucrania y Moldavia, que recibieron financiación adicional en 2023.

#### ***v) Realizar compromisos sólidos en materia de seguridad, migración y gestión de las fronteras***

##### *Beneficios y dificultades*

En un contexto geopolítico cada vez más complejo, una Unión más amplia y poblada aumentaría su **peso en los asuntos mundiales y en los contextos multilaterales**, siempre que sea capaz de actuar de forma unida, rápida y decidida. Esta unidad y esta capacidad de actuación de cara al exterior requieren, en primer lugar, una visión compartida y un importante grado de comunión en cuanto a los análisis y los puntos de vista de los Estados miembros. Aun así, una Unión más amplia supondrá, al menos en un primer momento, una mayor diversidad de intereses y agendas de política exterior.

Los nuevos Estados miembros contribuirán a los **compromisos adicionales en materia de seguridad** y se beneficiarán de ellos: los Estados miembros de la Unión Europea deben actuar con espíritu de solidaridad si uno de ellos es objeto de un ataque terrorista o una campaña híbrida o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, tal como se indica en el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Además, el artículo 42, apartado 7, del TUE establece que, si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

Una Unión ampliada no debe conllevar nuevos desafíos en forma de **disputas bilaterales no resueltas**. La UE seguirá contribuyendo a su resolución y fomentando las buenas relaciones de vecindad como elemento fundamental del proceso de ampliación. Será necesario establecer disposiciones especiales y **compromisos irrevocables** para garantizar que los países que se adhieran no puedan bloquear la adhesión de otros candidatos.

La ampliación implica que las fronteras exteriores de cada nuevo miembro se conviertan en fronteras exteriores de la Unión Europea. Por consiguiente, la gestión robusta y eficaz de las fronteras exteriores también debe ser parte del proceso de adhesión. Las nuevas fronteras de

una Unión ampliada también pueden suponer una ventaja en forma de nuevos recursos y experiencia en materia de seguridad beneficiosos para la Unión, en particular en lo que respecta a la dimensión de seguridad y defensa, un ámbito en desarrollo permanente y continuado.

Una **Unión más amplia implicará nuevos desafíos para la protección y el control en las fronteras exteriores de la UE**, tanto en lo que respecta a las mercancías como a las personas. Entre ellos se incluyen la delincuencia organizada y transfronteriza, el tráfico de drogas, la prevención de la inmigración irregular y del tráfico ilícito de migrantes, la trata de seres humanos, la instrumentalización de la inmigración con fines políticos y el tráfico de armas y otras mercancías peligrosas o ilícitas.

La **seguridad interior**, y en particular la prevención eficaz y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave y organizada, es un requisito previo para el correcto funcionamiento de la democracia y el libre ejercicio de los derechos fundamentales. Esto implica la aplicación de medidas de lucha contra la ciberdelincuencia, el lavado de activos y la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos. Asimismo, la delincuencia grave y organizada está a menudo ligada a la corrupción y al menoscabo de las instituciones públicas. El refuerzo de la acción conjunta para garantizar la seguridad interior es un requisito previo fundamental para una adhesión satisfactoria y, al mismo tiempo, fortalecerá la seguridad interior de la UE en su conjunto.

Además, la plena adhesión al **espacio Schengen sin controles en las fronteras interiores** requiere la plena aplicación del acervo de Schengen, así como de sus medidas de apoyo, consistentes en políticas de seguridad coherentes y eficaces y en la gestión de la migración y las fronteras. A tal fin, será necesario estudiar vías prácticas para garantizar esta coherencia en la Unión ampliada.

En lo que respecta a la migración, una Unión más amplia se beneficiará de poder mejorar el despliegue de un planteamiento que tiene en cuenta la ruta en su totalidad, así como contribuir en mayor medida al reparto de responsabilidades de la migración y la protección a escala mundial. Los Balcanes Orientales, que actualmente son una región de tránsito hacia la UE, ya son aliados clave en los esfuerzos comunes por garantizar una gestión eficaz de la migración y responder conjuntamente a problemas como el tráfico ilícito de migrantes y la migración irregular. Es fundamental seguir reforzando los sistemas de migración y asilo en la región en consonancia con el enfoque global consagrado en el Pacto de Migración y Asilo, en especial mediante el apoyo de las agencias de la UE, y garantizar que las políticas de visados sean coherentes con las de la UE para poder efectuar una gestión eficaz de la migración.

#### *Consideraciones para las próximas revisiones de las políticas*

Como actor mundial, una Unión más amplia debe seguir siendo abierta, resiliente y próspera, así como un socio fiable para el mundo. Una UE verdaderamente geopolítica debe ser capaz de defender sus valores y preservar su autonomía estratégica y su estabilidad al tiempo que hace valer sus intereses a escala mundial.

A tal fin, la unidad en el seno de la Unión y la agilidad en la toma de decisiones son fundamentales. Las revisiones de las políticas deben tomar en consideración la credibilidad de

la Unión y su capacidad de acción de cara al exterior, lo que depende en gran medida de su **eficiencia en la toma de decisiones**. En la actualidad, los diferentes ámbitos de la acción exterior de la UE se rigen por diferentes mecanismos de toma de decisiones, lo que plantea ciertas dificultades en ámbitos que dependen de la unanimidad del Consejo, especialmente la política exterior y de seguridad común. En una Unión con más de treinta Estados miembros, existe el riesgo de que estos procesos resulten demasiado lentos y de carácter demasiado reactivo y defensivo, otorgando así a los competidores estratégicos un mayor margen para exacerbar las divisiones entre los Estados miembros.

La Comisión y el Alto Representante han llamado la atención a este respecto en repetidas ocasiones y han pedido sacar el máximo partido de las **disposiciones existentes del Tratado de la Unión Europea para avanzar hacia la votación por mayoría cualificada** en algunos ámbitos de la política exterior y de seguridad común mediante la activación de las conocidas como «cláusulas pasarela». Entretanto, la Comisión ha subrayado la necesidad de que los Estados miembros recurran a la «abstención constructiva» a que se refiere el artículo 31, apartado 1, del TUE cuando su posición aislada al respecto de un asunto concreto pueda obstruir la unanimidad del Consejo. Estas posibilidades ofrecen un potencial que debe aprovecharse al máximo mucho antes de la próxima ampliación e independientemente de esta.

### *Integración gradual*

**Será necesario un esfuerzo continuo en aras de la convergencia de la visión, las prioridades y los intereses geoestratégicos de la UE.** Los países de la ampliación deben adoptar y promover los valores de la UE de forma firme e inequívoca antes de su adhesión. Ya tienen el deber de alinearse progresivamente con la política exterior y de seguridad común (PESC) con anterioridad a su adhesión, en particular en relación con las medidas restrictivas. Si bien algunos países candidatos y potenciales candidatos ya están completamente alineados en este aspecto, otros deben dar prioridad a la mejora de su trayectoria, en particular en materia de sanciones, especialmente a Rusia y Bielorrusia. La **alineación con la PESC** es una señal elocuente de los valores y la orientación estratégica compartidos dentro del nuevo contexto geopolítico.

Tomando como punto de partida su actual participación en la PCSD y en los programas y proyectos existentes, debe reforzarse el desarrollo de capacidades en ámbitos como las amenazas híbridas —en particular la manipulación de la información e injerencia por parte de agentes extranjeros— y la ciberseguridad, en forma tanto de oferta exhaustiva abierta a todos como de apoyo adaptado a necesidades y solicitudes específicas, con objeto de fortalecer la resiliencia colectiva y la seguridad de la Unión ante este tipo de amenazas externas. Además, los países de la ampliación deben perseguir su **integración temprana en otras iniciativas de la UE en materia de seguridad y defensa**, como los proyectos en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) y la Agencia Europea de Defensa, así como los programas pertinentes en materia de movilidad militar. A través de los acuerdos marco de participación en vigor con todos los países candidatos y los candidatos potenciales, estos ya contribuyen a las misiones y operaciones en materia de gestión de crisis de la PCSD, siendo algunos de ellos beneficiarios de este tipo de misiones y operaciones. Como resultado de la asistencia que los países de la ampliación podrán recibir en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, se

reforzará su capacidad militar y de defensa para participar en las misiones y operaciones de la PCSD.

La participación de los países de la ampliación en los estudios sobre los riesgos híbridos ayudará a elaborar un marco adecuado para la prestación de apoyo destinado a aumentar su resiliencia ante las amenazas híbridas, lo que les permitirá tomar sus propias decisiones de forma democrática y libre de injerencias malintencionadas.

Por añadidura, cuando se lleve a cabo la próxima ampliación, **la dimensión de defensa de la Unión se habrá desarrollado considerablemente**. Del mismo modo que la Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa va mucho más allá de la PCSD tradicional, los países de la ampliación tendrán que estar listos para comprometerse con su ejecución en las diferentes líneas de trabajo (actuar, invertir, garantizar la seguridad y trabajar de manera asociativa), y en particular con la Capacidad de Despliegue Rápido de la UE. En caso de que decidan participar en la Agencia Europea de Defensa, deberán estar listos para, entre otras cosas, ajustar su programación nacional de defensa a las prioridades de desarrollo de capacidades en materia de defensa y a la revisión anual coordinada de la defensa. También podrán decidir si participan en la CEP como Estados miembros participantes.

Paralelamente, en el tenso entorno geopolítico actual, **los esfuerzos continuados por reforzar la resiliencia de la industria espacial y de la base tecnológica e industrial de la defensa de la Unión en consonancia con la estrategia industrial europea en materia de defensa seguirán siendo una prioridad clave**. En el caso concreto de Ucrania, la propuesta del Programa Europeo de la Industria de Defensa prevé tratar a este país, en la medida de lo posible, como a un Estado miembro. En el futuro, podrá llevarse a cabo una reflexión sobre cómo y en qué condiciones se puede ampliar la participación de los países de la ampliación en otros programas de la Unión relacionados con la industria de defensa. Esto contribuirá a evitar la duplicación y los costes innecesarios al tiempo que se promueve una mayor interoperabilidad.

En el ámbito de la **gestión integrada de las fronteras**, el trabajo deberá centrarse no solo en el cumplimiento y la aplicación de la legislación, sino también en el desarrollo de capacidad operativa para el control de las mercancías y las personas en las fronteras. Esto requerirá brindar apoyo de la UE a los cuerpos policiales y guardas de fronteras, en particular mediante un sólido compromiso de las agencias de la UE, en estrecha colaboración con los Estados miembros. Actualmente, los países de la ampliación ya cooperan intensamente con las autoridades aduaneras y fronterizas de los Estados miembros, así como con las agencias de la UE en materia de justicia y asuntos de interior (Eurojust, Frontex, Europol y la Agencia de Asilo de la Unión Europea), a menudo en el marco de acuerdos formales. Esta cooperación brinda cada vez más resultados sobre el terreno. La modernización y la digitalización de los procedimientos aduaneros y fronterizos serán fundamentales. Todos los países de la ampliación deben seguir trabajando para alinearse con la política de visados de la UE.

La acción de la UE tendrá que incluir asimismo apoyo a las autoridades judiciales para reforzar la cooperación internacional en materia de investigación y enjuiciamiento de la delincuencia organizada, en la cual tienen especial peso el tráfico ilícito de migrantes y el tráfico de seres humanos, armas y drogas. La cooperación debe prolongarse mediante la

participación en la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas a fin de hacer frente a las amenazas delictivas más acuciantes y desmantelar las redes delictivas de alto riesgo. Los países de la ampliación tienen que mantener su compromiso con el refuerzo de su **seguridad interior** mediante la intensificación de su cooperación policial operativa con los Estados miembros y las agencias de la UE.

### ***C. PRESUPUESTO***

Las repercusiones financieras precisas de la ampliación dependerán fundamentalmente de su marco temporal y su alcance, del resultado de las negociaciones de adhesión (que dependen de los avances logrados por los países candidatos) y del acervo de la UE aplicable en el momento de la adhesión. En cualquier caso, **la ampliación debe tenerse en cuenta en los debates sobre el próximo marco financiero plurianual (MFP)**, y se debe proporcionar en particular la base jurídica requerida para incorporar los gastos e ingresos relacionados con la ampliación de la UE en la medida necesaria.

**La ampliación dista de ser el único factor de presión sobre el presupuesto de la UE a largo plazo.** La volatilidad a nivel mundial, las importantes amenazas para la seguridad, las repercusiones financieras de la recuperación posterior a la COVID-19 y la necesidad de controlar las trayectorias presupuestarias nacionales también son factores esenciales a tener en cuenta. Las necesidades específicas de una Unión más amplia se unen a la inevitable necesidad de un presupuesto de la UE más moderno, sencillo y flexible que atienda a estos desafíos, así como a ámbitos clave que requieren una inversión común, una acción coordinada y reformas conjuntas, como las transiciones ecológica y digital, la investigación e innovación o la seguridad y defensa. El presupuesto de la UE, en su forma actual, se encuentra ya al límite de su capacidad estructural.

Por lo tanto, la ampliación es una oportunidad (aunque no el desencadenante) para efectuar una revisión de la sostenibilidad financiera y la modernización de todos los ámbitos políticos o de gasto (agricultura y desarrollo rural, cohesión, conectividad, migración y gestión de las fronteras, etc.). Las políticas y programas de la UE pueden requerir una reconfiguración de cara al próximo MFP, independientemente del contexto de la ampliación. Esta revisión debe abordar asimismo algunos instrumentos de gasto concretos de la UE que actualmente no están contemplados en el MFP ni en el presupuesto de la UE.

No obstante, **los futuros programas de gasto de la UE deben concebirse teniendo en mente la futura ampliación.**

La preparación de la UE también requiere una reforma de su propio sistema de recursos, que es la vía más creíble para hacer frente a las repercusiones financieras de los esfuerzos en pos de la recuperación y la aplicación de las prioridades de la UE (en particular los reembolsos de los empréstitos de NextGenerationEU y la financiación del Fondo Social para el Clima) al tiempo que se amortigua el impacto en los presupuestos nacionales. Las contribuciones adicionales de los nuevos Estados miembros, aunque en un primer momento sean modestas, también son un factor a tener en cuenta. Además, las contribuciones financieras de terceros

países que tengan acceso al mercado único y participen en él (Estados AELC del EEE, Suiza) deben estar en consonancia con los beneficios que una Unión más amplia les podría aportar.

**Además del presupuesto de la UE, los países de la ampliación también se beneficiarán de un abanico más amplio de oportunidades de financiación.** Los futuros Estados miembros podrán aprovechar los conocimientos técnicos y la capacidad financiera del Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones, así como de otros socios financieros de la UE, como el Equipo Europa.

Para atenuar la absorción de determinados efectos presupuestarios de la ampliación, la UE cuenta con un conjunto de instrumentos financieros a tal efecto sobradamente consolidado y probado. Este conjunto de instrumentos combina límites presupuestarios, períodos de introducción progresiva, la debida consideración de los efectos estadísticos y un recurso más frecuente a la ingeniería financiera, así como frenos de emergencia y redes de seguridad para los Estados miembros actuales.

Paralelamente, también será necesario **examinar cómo las herramientas de preadhesión, como el instrumento de preadhesión, pueden perfeccionarse con objeto de preparar mejor para la adhesión** y para la transición hacia la participación en los programas e instrumentos de la UE tras la adhesión. Algunas novedades que ya se introdujeron en el MFP 2021-2027<sup>1</sup> podrían servir de inspiración para futuros instrumentos de preadhesión. En el caso de Ucrania, la ayuda internacional para la recuperación y la reconstrucción tendrá que considerarse específicamente en este contexto.

#### **D. GOBERNANZA**

Desde 2022, y especialmente tras la Conferencia sobre el Futuro de Europa, se ha debatido sobre posibles **reformas institucionales de la UE** en el Parlamento Europeo, el Consejo, los Estados miembros, grupos de reflexión y círculos académicos. Ante la perspectiva de una ampliación, este debate ha adquirido una nueva dimensión de urgencia.

Por el momento, no se ha alcanzado ningún consenso acerca de cómo abordar esta cuestión. Mientras unos piden reformar los actuales Tratados de la UE, en particular el Parlamento Europeo, otros proponen realizar adaptaciones específicas mediante la activación de las posibilidades aún sin explotar consagradas en los Tratados. Por último, otras voces mantienen que los Tratados fueron concebidos «a prueba de ampliaciones».

Si bien la Comisión ha señalado su apoyo a una modificación de los Tratados «cuando sea necesario», opina que la gobernanza de la UE puede mejorarse rápidamente mediante el **pleno aprovechamiento del potencial de los Tratados actuales**.

La capacidad de actuación de la UE ya plantea interrogantes en la actual Unión de veintisiete Estados miembros. Estos se refieren en particular a las **normas de votación por unanimidad en el Consejo**. Aunque la mayoría de las decisiones del Consejo se toman actualmente por

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, una mejor orientación hacia el rendimiento, en particular el apoyo financiero a la realización de reformas, la condicionalidad política, etc.

mayoría cualificada, en algunos ámbitos deben tomarse por **unanimidad**, como las referidas a la fiscalidad, la política exterior y determinados asuntos sociales. En una Unión más amplia, la unanimidad será aún más difícil de alcanzar, dado que se incrementa el riesgo de que un Estado miembro bloquee, por sí solo, la toma de decisiones.

Los Tratados ya prevén **cláusulas pasarela<sup>2</sup> que permiten pasar de la unanimidad a una votación por mayoría cualificada** en ámbitos clave en el Consejo. La activación de estas cláusulas requiere la decisión unánime del Consejo de la Unión Europea o del Consejo Europeo. En 2018 y 2019, la Comisión realizó propuestas concretas a este respecto para los ámbitos de las políticas exterior, fiscal, social, energética y climática, pero no salieron adelante. Desde entonces, se han presentado diversas soluciones, como los nuevos frenos de emergencia o la expansión de las abstenciones constructivas.

Algunos Estados miembros se oponen a pasar de la unanimidad a la votación por mayoría cualificada por miedo a quedar aislados en asuntos de interés estratégico nacional. La Comisión ve posible alejarse de la unanimidad sin poner en riesgo los intereses estratégicos de los Estados miembros. Esto puede hacerse **combinando la activación de las cláusulas pasarela de los Tratados con salvaguardias apropiadas y proporcionadas que se ajusten a dichos intereses estratégicos nacionales**. En la práctica, esto implica que la activación de la pasarela por el Consejo o el Consejo Europeo podrá ir acompañada de conclusiones del Consejo Europeo que concedan a uno o más Estados miembros la posibilidad de invocar motivos excepcionales de interés nacional para continuar las conversaciones hasta alcanzar una solución satisfactoria o para obligar al Consejo a deliberar a ese respecto.

Además de los métodos de votación, los Tratados permiten que los Estados miembros **se integren a diferentes ritmos**. Ejemplo de ello son la cooperación reforzada, que es posible en particular en ámbitos de competencia compartida, como la Fiscalía Europea; la participación o exclusión voluntarias previstas en los Tratados; o la inclusión de nuevos Estados miembros en la Cooperación Estructurada Permanente. Esta **«diferenciación»** puede formar parte de la ecuación en una Unión de más de treinta Estados miembros utilizando los instrumentos y mecanismos disponibles en el actual marco jurídico de la UE. Estas opciones flexibles solo serán de utilidad mientras las políticas centrales y los principios y valores de la Unión Europea sigan siendo compartidos y respetados por todos los Estados miembros.

En consonancia con el llamamiento del Consejo Europeo a un proceso de adhesión acelerado, cabe examinar también el proceso de ampliación en sí mismo. Puede estudiarse la posibilidad de permitir al Consejo tomar decisiones por mayoría cualificada para **determinadas medidas provisionales en el proceso de ampliación**. El cierre de los capítulos de negociación debe seguir requiriendo la unanimidad de todos los Estados miembros, como también debe hacerlo la decisión final respecto de la adhesión de un nuevo Estado miembro a la Unión Europea.

---

<sup>2</sup> Los Tratados establecen dos cláusulas pasarela de ámbito general en el artículo 48, apartado 7, del TUE y seis cláusulas pasarela específicas destinadas a modificar el proceso de toma de decisiones en los ámbitos siguientes: PESC (artículo 31, apartado 3, del TUE), Derecho de familia con repercusión transfronteriza (artículo 81, apartado 3, del TFUE), política social (artículo 153, apartado 2, del TFUE), política medioambiental (artículo 192, apartado 2, del TFUE); MFP (artículo 312, apartado 2, del TFUE) y cooperación reforzada (artículo 333 del TFUE).

Por último, una Unión ampliada de más de treinta Estados miembros plantea preguntas inmediatas acerca de la **composición** de las **instituciones de la UE**. En lo que a la Comisión Europea se refiere, los Tratados ya permiten elegir entre la conformación de un ejecutivo reducido (correspondiente a dos tercios del número de Estados miembros) o el mantenimiento del actual sistema de un miembro por Estado miembro, siendo esta última la opción elegida hasta ahora por el Consejo Europeo.

Una Unión ampliada también implicará inevitablemente **una mayor carga de trabajo para las instituciones de la UE en numerosos ámbitos**, desde la concepción y el análisis de las políticas hasta la ejecución, el control del cumplimiento, la buena gestión financiera y la buena administración, además de las diversas nuevas tareas asumidas por la Unión en los últimos años. Las agencias y organismos (por ejemplo, Europol, Frontex, Eurojust o las autoridades de supervisión europeas) o las redes (la Red Europea de Competencia, Erasmus+) de la UE también se verán afectadas. Será necesario tener en cuenta la carga de trabajo relacionada con el control del cumplimiento, pues se trata de un aspecto crucial para preservar la integridad y el funcionamiento de la Unión Europea.

### **3. Conclusión**

La presente Comunicación expone que una Unión más amplia reviste una importancia estratégica, ya que posee un considerable potencial político y económico tanto en la dimensión exterior como interior. Aprovechar al máximo estas oportunidades dependerá de nuestra habilidad para detectar, definir y anticipar ámbitos de mejora y establecer una estrategia clara para avanzar, paralelamente, hacia la ampliación y hacia las reformas de la UE, tomando como referencia los debates sobre la ampliación entablados en las instituciones europeas y en los Estados miembros.

Esta Comunicación señala la puesta en marcha de las profundas revisiones de las políticas previas a la ampliación, anunciadas por la presidenta Von der Leyen en su discurso del estado de la Unión de 2023. La Comisión llevará a cabo estas revisiones a principios de 2025. Estas adoptarán diferentes formas dependiendo de los sectores y deben tener en cuenta las aportaciones de las partes interesadas acerca de las diversas repercusiones de una Unión más amplia en las políticas individuales. Sobre la base del resultado de las revisiones, como segunda etapa en este proceso, se podrán formular propuestas de reformas sustantivas en sectores específicos, en particular en el marco de la preparación de la propuesta de la Comisión para el próximo marco financiero plurianual (MFP)