

Un año lleno de decisiones para la Unión Europea: los tres retos que debe asumir en 2023

A Year Full of Decisions for the European Union: The Three Main Challenges to Solve in 2023

Andrés LÓPEZ LÓPEZ

Doctor por la Universidad de Zaragoza, Programa en Derecho

Máster Oficial Universitario en Unión Europea por la Universidad de Zaragoza

Licenciado en Derecho por la Universidad de Zaragoza

<https://orcid.org/0000-0002-9411-4871>

andreslpezlpez@gmail.com

1. INTRODUCCIÓN

Empezado el año 2023 y seguimos con las mismas incógnitas con las que clausuró (y casi se inició) el año anterior. En este nuevo período que comienza, la Unión Europea va a tener que dilucidar cuestiones que esta temporada caduca no ha sido capaz de solventar: 1.º, la posible ampliación de la UE hacia los Balcanes occidentales, haciendo frente a los retos que supone la «fatiga balcánica» y la «fatiga de ampliación» donde se van terminando las posibilidades negociadoras (a golpe de ayudas económicas, principalmente) y donde los países solicitantes piden un compromiso, por fin palpable, sobre su futuro más inmediato como parte de la familia comunitaria. Y, por otro lado, dentro de esta misma problemática, el desafío que suponen países como Rusia, China

y algunos Estados del Golfo Pérsico (Milosevich-Juaristi, 2021) que ven su oportunidad de expandirse en esta zona, sin exigencias democratizadoras, aprovechando este hartazgo (social y político) de los países balcánicos implicados (principalmente, de Serbia); 2.º, las exigencias (no peticiones) de Ucrania, Moldavia y Georgia de pasar a integrar la familia comunitaria por la vía rápida (inexistente) bajo la presión que ejercen los socios del Tratado Atlántico Norte sobre la UE (y por la demagogia en la que, en ocasiones, inciden los políticos movidos por la opinión pública, pues no olvidemos que esta suele tener más fuerza que la ejercida por las propias instituciones); 3.º, a todos estos desafíos, se suman los ya preexistentes de apaciguar los ánimos entre los 27 tras la salida del Reino Unido (Brexit) y las continuas desavenencias de varios Estados miembro con las políticas de Bruselas. Véanse los desencuentros que mantienen países del Este y Centro de la UE (Hungría, Polonia, Rumanía, Bulgaria, Eslovaquia, Italia...) y del Norte (Dinamarca, Países Bajos...) con las políticas comunitarias, principalmente en materia de asilo (protección internacional) e inmigración. Los países levantiscos de la UE no se limitaban solo al caso británico, sino que son cada vez más los líderes nacionales críticos con las políticas marcadas por el Gobierno de la Unión Europea.

2. LA RELACIÓN ENTRE LA UE Y LOS BALCANES OCCIDENTALES. OBJETIVO: MITIGAR EL HARTAZGO POLÍTICO Y SOCIAL POR UNA AMPLIACIÓN QUE NUNCA LLEGA

El año 2022 ha terminado sin dar solución a la grave crisis provocada por la invasión de Rusia sobre Ucrania. A punto de cumplirse un año del inicio de esta (24 de febrero de 2022), los países de la UE no saben cómo dar soluciones a los problemas que Ucrania carga a sus espaldas y que a ellos también salpica de manera más o menos profusa. Animados por el fulgor del momento y por las preocupaciones de una expansión militar rusa que pudiese sobrepasar las fronteras del país vecino y llegar a suelo interior (Unión Europea-Espacio Schengen), se aventuraron, quizás demasiado rápido, a querer conceder a Ucrania la condición de país candidato, con posibilidad de pasar a integrar la UE ipso facto.

Esta última posibilidad, inexistente en el derecho de la UE, parecía hacerse necesaria para paliar la ofensiva rusa, acelerando a la par la inclusión en la OTAN de países de la UE como Finlandia o Suecia. Sobre la pertenencia o no de Estados miembro al Tratado del Atlántico Norte, cabe preguntarnos, ¿por qué no se ha preocupado la Unión Europea de otros Estados miembro que también han tomado la decisión de ser parte neutral, como Austria, Chipre o Malta? Resulta obvio que, en estos casos, la no cercanía (de ningún tipo) con Rusia hace innecesaria la urgencia de anexionarlos al resto de los países que sí forman parte de esta coalición occidental.

Era una necesidad surgida de la propia guerra no provocada por Kiev, pero siendo ellos los perjudicados, pedían ayuda a sus vecinos de la UE (los más inmediatos), de los

EE. UU. y al resto de Estados occidentales. Pero entrar en la Unión no es tarea sencilla, limitada únicamente a la decisión de los líderes políticos de cada Gobierno: Consejo Europeo (sin olvidar el papel decisivo del Parlamento Europeo y su voto positivo de anexión, art. 49 del TUE), mucho menos rápida y ágil como podría ser ingresar en la OTAN¹.

Hay países candidatos desde hace diecisiete años, véase Macedonia del Norte, que hasta que no adoptó oficialmente este nombre en el año 2019 veía bloqueada su candidatura por parte de Grecia, además de la negativa de Bulgaria (por considerar a estos como fascistas invasores) o de la propia Francia (por ir este país de la mano de Albania en el proceso de adhesión). Precisamente este país, Albania (2014) y Montenegro (2010), junto con Macedonia del Norte, los tres son miembros de la OTAN; y otro que lleva varios años esperando, Serbia (2012), pero que es el más proclive al acercamiento a Rusia, incluso a expandirse más allá de sus fronteras e influir en el resto de Estados balcánicos gracias a las poblaciones serbias que mantiene en ellos (Mundo Serbio)².

El caso de Kosovo y Bosnia y Herzegovina es aún más complicado. Kosovo, por no ser siquiera reconocido como país independiente, ya no solo por Serbia debido a su escisión unilateral³ o por las tensiones que mantiene también con Bosnia y Herzegovina⁴. Lo que realmente le preocupa es la falta del reconocimiento de su autonomía por parte de algunos países de la UE, lo que imposibilita su adhesión⁵.

Bosnia y Herzegovina es país candidato potencial (que no candidato) desde el año 2008 (aunque fue en 2016 cuando presentó la candidatura de manera oficial). La Comisión consideró imperativas catorce prioridades que debían cumplir en el marco de la AEA (Acuerdos de Estabilización y Asociación)⁶, todas enfocadas a la gobernanza

1. El país debe recibir una invitación por acuerdo unánime; debe estar comprometido con la resolución pacífica de conflictos y debe contribuir militarmente a las operaciones que la OTAN lleve a cabo. Este último punto, el más conflictivo de todos y el que marca la acción soviética sobre Ucrania y sobre el resto de sus países vecinos. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37356.htm [2 enero 2023].

2. CASTRO TORRES, José Ignacio. 2022: «Los Balcanes como frontera exterior de la Unión Europea». *Revista Tiempo de Paz*, 2022, 144: 36.

3. AVILÉS GRANDE, Rodrigo Enrique. 2022: «Nacimiento de la República de Kosovo en el sistema internacional: el territorio autoproclamado independiente». *Revista Relaciones Internacionales*, 2022: 43-66.

4. MASIC, Alma. 2020: «La sociedad civil como territorio de resistencia y defensa, 'Bosnia-Herzegovina y la exYugoslavia'. Testimonio Personal». *Historia y Memoria*, 2020, 21: 337-361.

5. España, Rumanía, Chipre, Grecia y Eslovaquia.

6. Los AEA constituyen el marco contractual de las relaciones entre la UE y los países signatarios y cubren las siguientes áreas: diálogo político, cooperación regional, creación de un área de libre comercio, aproximación al acervo comunitario y cooperación en todas las áreas de la política de la UE. Disponible en: <https://es-ue.org/wp-content/uploads/2014/09/CAE-07-FI-CHA-BALCANES-Italia-2014.pdf>

económica del país (que llevan implícitas las reformas estructurales necesarias para combatir la corrupción y el blanqueo de capitales, entre otros delitos); por otro lado, la problemática que mantiene en una parte de su país, en la República Srpska. Los Acuerdos de Dayton⁷ quedan lejos de logros mayores entre las comunidades serbia, croata y bosnia. En esta región, liderada por los serbios, estos avivan cada vez más las disputas contra Sarajevo para lograr una escisión total y conseguir la independencia de su república⁸; por último, el país bosnio no puede obviar el recelo que siente hacia la vecina Croacia, último en entrar en la UE en el año 2013 (miembro de pleno derecho que puede vetar la adhesión de otros Estados) y con el que sigue manteniendo relaciones tensas⁹.

Sea como fuere, hay seis países de los Balcanes occidentales que llevan años esperando una promesa de la Unión Europea que nunca llega. Y tantos años de desavenencias, de idas y venidas, y de llegadas de inversores de otros países como Rusia¹⁰ o China¹¹ que no les exigen contraprestación democratizadora o económica para dejar su flujo de capitales en la región, hacen que los balcánicos se dejen mimar por ellos mientras que la UE parece mirar para otro lado (hacia Ucrania).

Para demostrar que esto no era así (o no del todo), los líderes de los 27, acompañados por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen (política de un grupo parlamentario conservador, no lo olvidemos), junto con Charles Michel (presidente del Consejo Europeo) y del máximo representante de la UE para la Acción Exterior (Josep Borrell), celebraron el 6 de diciembre de 2022 una cumbre en Tirana, donde se reunieron con los jefes de los Gobiernos de estos seis países balcánicos.

En la reunión de la capital albanesa, los dirigentes de la UE animaron a los mandatarios balcánicos a que no cediesen ante el «chantaje» de Rusia y les recordaron (de boca del Alto Representante de la UE, Josep Borrell) que precisamente es la UE quien

7. JARA GÓMEZ, Ana M. 2022: «El precio de una paz sin derechos. Los desplazados/ retornados en Kosovo y Bosnia Herzegovina». *Derechos y Libertades: Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos* [en línea], 2022, 47: 209-239. [doi:10.20318/dyl.2022.6881](https://doi.org/10.20318/dyl.2022.6881) [11 enero 2023].

8. PÉREZ GIL, Luis V. 2022: «El estatuto de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea: análisis de los casos de Georgia, Moldavia y Ucrania». *Cuaderno de Trabajo*, 2022, 2: 1-13.

9. CUETO LÓPEZ, José Carlos. 2020: «Cómo están los Balcanes 25 años después de la firma de los acuerdos que sellaron la última gran guerra de Europa». *BBC News Mundo* [en línea], 19 de diciembre de 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55330702> [5 enero 2023].

10. TOUSSAINT, Eric. 2022: «Rusia: Origen y consecuencias del repudio de las deudas del 10 de febrero de 1918». *CADTM* [en línea], 8 de febrero de 2022, <http://www.cadtm.org/Rusia-Origen-y-consecuencias-del-repudio-de-las-deudas-del-10-de-febrero-de> [11 enero 2023].

11. RANDO CASERMEIRO, Antonio Francisco. 2021: «Amistades peligrosas: las relaciones entre Serbia, China y la UE en el contexto de la futura ampliación a los WB6». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, 2021, 41: 1.

realiza las mayores inversiones en la zona, el 61 por ciento de estas, mientras que las de Moscú no llegan al 7 por ciento¹². Anunció, a bombo y platillo, el nuevo paquete de medidas económicas del Plan de Inversión y de la Agenda Verde y Digital en los Balcanes, que incluyen para este año 2023 una dotación de 1.200 millones de euros, de los 30.000 millones que hay proyectados en el marco del Plan Económico y de Inversión hasta el año 2030¹³. Así mismo, informó a estos países que habían sido incluidos en los planes energéticos de la UE para la compra de gas, hidrógeno y GNL. Todo esto supondría una menor dependencia energética del Kremlin al potenciar el uso de las energías verdes¹⁴.

Pero hay una realidad de la que los balcánicos son conscientes. La UE les promete el acogimiento en su seno si cumplen con los compromisos de democratización y maduración económica propias de los Estados avanzados, cuyo objetivo es fomentar la estabilidad y la prosperidad en Europa. Y esta promesa viene siempre precedida de inversiones en la zona: «¿a dónde va ese dinero?». Pero estos requisitos, adoptados en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993¹⁵, apuntan a miras altas de conseguir para unos países que entre los años 1990 y el 2000 estaban inmersos en unas guerras despiadadas¹⁶, muy vivas aún en la retina de los sobrevivientes (y, más aún, en la de los emigrantes).

Si tenemos en cuenta que países como Albania o Serbia adolecen ya del primero de los requisitos de Copenhague, el resto de las formalidades requeridas pasan a un segundo plano. Albania ha obtenido 35 puntos en el Índice de percepción de la Corrupción que publica la Organización para la Transparencia Internacional correspondiente al año 2021, situándola en el puesto 110 de los 180 países encuestados; en

12. ROVIROSA, Dani; MIMOZA, Dhima y JIMÉNEZ, Rosa. 2022: «La UE y los Balcanes quieren avanzar hacia la ampliación pero reconocen que hay deberes». *EuroEFE: Euroactive* [en línea], 12 de diciembre de 2022, <https://euroefe.euractiv.es/section/ampliacion/news/la-ue-y-balcanes-quieren-avanzar-la-integracion-pero-reconocen-que-hay-deberes/> [3 enero 2023].

13. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2022/12/06/>

14. CONSEJO EUROPEO. 2022: «Cumbre UE-Balcanes Occidentales: Declaración de Tirana, 6 de diciembre de 2022». Home – Consilium [en línea], 6 de diciembre de 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/60569/tirana-declaration-es.pdf> [11 enero 2023].

15. Se les exige: criterios políticos de estabilidad de las instituciones destinadas a garantizar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías; criterios económicos: una economía de mercado en funcionamiento y capacidad para hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado; y tener la capacidad administrativa e institucional para aplicar de manera efectiva el acervo (el derecho comunitario) de la UE, y capacidad para asumir las obligaciones que la pertenencia a la Unión Europea lleva aparejadas. Pero para la Unión Europea también existen obligaciones: esta debe ser capaz de asumir a los nuevos Estados en todos los ámbitos.

16. MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel. 2022: *Yugoslavia, el eclipse de la política: Europa ensombrecida*. Universidad de Alicante.

el caso serbio, con una puntuación de 38, sitúa a este país en el puesto 96 de los 180 posibles¹⁷. Vemos que exigir a estos Estados un compromiso elevado en democracia, en cumplimiento del principio de legalidad y en transparencia, está todavía lejos de la realidad deseada.

Pero son ya muchos años siguiendo esta misma fórmula, lo que hace pensar «¿llegará algún día a ser una realidad la inclusión balcánica en la UE?». Si bien, ellos seguramente siguen esperanzados pensando que, si ya ocurrió antes con Rumanía, Eslovenia o Croacia, quizás solo tengan que seguir esperando, sin traspasar la línea que cruzó Turquía y de la cual es difícil regresar (incumplimiento de los derechos humanos y, desde este año pasado, sus objeciones a la inclusión de Finlandia y Suecia en la OTAN¹⁸, cual si emisario de Rusia se tratase).

A día de hoy parece que Montenegro es el país que estaría más cerca de conseguir la adhesión a la UE, con la apertura de los 33 capítulos de negociación y el cierre provisional de 3 de ellos. Pero tras la continuidad en el poder de Milo Djukanovic, ahora como presidente del país después de 30 años de idas y venidas alternadas con el cargo de primer ministro, hace presagiar que el primero de los requisitos (democracia) está todavía lejos de cumplirse. Se le suman los casos de corrupción que, según la prensa nacional e internacional, afectan a él y a algunos de sus familiares: son acusados de estar convirtiendo a Montenegro en el «Mónaco del Adriático» y de no declarar el dinero, al parecer de procedencia rusa, que está levantando al país y convirtiéndolo en esa joya del Adriático¹⁹. Referente a las medidas requeridas, el GRECO (Grupo de Estados Contra la Corrupción) del Consejo de Europa (que no de la UE) revisará en diciembre de 2023 las 22 medidas anticorrupción propuestas para este país a lo largo del año²⁰.

17. Índice de la percepción de la corrupción que publica la Organización para la Transparencia Internacional. Para Albania, disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/albania>; En el caso de Serbia, disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/serbia> [1 enero 2023].

18. NARRILLOS, Estefanía. 2022: Turquía continúa alejándose de los valores y normas de la UE, según el PE | Noticias | Parlamento Europeo. Notas de prensa del Parlamento Europeo [en línea], 7 de junio de 2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20220603-PR32136/turquia-continua-alejandose-de-los-valores-y-normas-de-la-ue-segun-el-pe> [7 enero 2023].

19. TOPPER, Ilya U. 2014: «Montenegro: De Estado mafioso a alumno aventajado para entrar en la UE». *La Información* [en línea], 19 de julio de 2014, https://www.lainformacion.com/espana/montenegro-de-estado-mafioso-a-alumno-aventajado-para-entrar-en-la-ue_QveNJ-gk5PuSTuRBKTbLoF7/ [2 enero 2023].

20. COUNCIL OF EUROPE. 2022: «Montenegro must strengthen public trust in the prevention of and fight against corruption at the top executive level and in the police». www.coe.int [en línea], 25 de octubre de 2022, https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a8b842 [1 enero 2023].

Ante esta perspectiva, el cansancio de promesas que nunca llegan se hace palpable en parte de la población (y de los gobiernos) balcánicos, la llamada «fatiga balcánica». Pero, por otro lado, también la UE se cierra a la entrada de nuevos Estados provenientes del Este de Europa basándose en experiencias anteriores con países como Rumanía o Bulgaria (2007), siendo este último el país más pobre de la UE. Para los euroescépticos, la entrada de estos en la UE, lejos de mejorar la calidad social y económica comunitaria, lo que provocó fue un retroceso en el Estado de derecho, haciendo que algunos países decidiesen optar por la vía del opt out (Brexit, art. 50 TUE) al tener que considerar a estos ciudadanos poseedores de los mismos derechos que sus nacionales (ciudadanía de la UE: art. 8 Tratado de Maastricht, 1992).

Esta negativa a expandirse más allá de las actuales fronteras que ya posee la Unión también acaba con una «fatiga de ampliación» por parte de los países ya integrantes bajo el miedo a que las vecinas Polonia o Hungría, frente a las actuales desavenencias políticas con Bruselas y sus políticas sociales y migratorias (entre otras), decidan alejarse cada vez más de la familia comunitaria. Ante esto, y siguiendo esta misma línea, países más conservadores como Austria, Países Bajos, Bélgica o Dinamarca cierran filas y deciden que no es el momento de aventurarse más allá del espacio que ya ocupamos. No todo vale a cambio de mayor población o de una mejor situación geoestratégica (imaginemos la posición privilegiada que obtendríamos con Georgia como parte integrante, país rodeado por Rusia, Armenia y Azerbaiyán).

Nos encontramos en la encrucijada de optar por factores geopolíticos, que responderían a la necesidad de ampliar la UE hacia estos países, frente a la carga emocional que representa para la ciudadanía de algunos Estados miembros ampliar las fronteras hacia unos países a los que se les percibe como emisores de migración, de grupos de delincuencia organizada relacionada con el tráfico de drogas²¹ y con la explotación sexual de mujeres²², amén del tráfico de armas, todavía muy abundantes en esos países.

Si dentro de la propia Unión Europea ya surgen divergencias entre los Gobiernos, como la actual falta de consenso de integrar plenamente a países como Rumanía y Bulgaria en el Espacio Schengen, mientras sí se hace con otros como Croacia (1 de enero de 2023), mucho más complicado resulta el devenir de estos países candidatos, o candidatos potenciales, a ingresar en la misma. La fatiga-desilusión²³ por ambas partes es más que palpable.

21. HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Juan Camilo et al. 2022: Tráfico de drogas en Albania: ¿Inconveniente para la seguridad interna e integración de la Unión Europea? Bogotá.

22. ZURITA CAJAS, Evelyn Soledad. 2022: «Las mujeres víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual. Los nexos con el patriarcado y un negocio dentro del capitalismo». FORO: Revista de Derecho, 2022, 37: 53-74.

23. GARCÍA LLORENTE, Raquel; MILOSEVICH-JUARISTI; Mira y MOLINA ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, Ignacio. 2021: «Apuntes para una renovación de la política española hacia los Balcanes Occidentales». Análisis del Real Instituto Elcano (ARI), 2021, 108: 1.

3. LA AMPLIACIÓN DE LA UE HACIA UCRANIA, MOLDAVIA Y GEORGIA: LA NECESIDAD DE UNA RESPUESTA ¿INMEDIATA?

Los efectos de la guerra iniciada por Rusia parecían verse menguados con la posible (e increíble) inclusión de Ucrania en la UE. Ante el recelo de no pocos países a esta medida (los del oeste y centro de la UE en su mayor medida) y del enfado de los Estados «eternamente candidatos» de los Balcanes occidentales que ya hemos tratado, el Grupo de los 27 decidió pisar el freno o, cuando menos, ralentizar decisiones que requieren tiempo y estudio en profundidad. Se hace necesario pensar si aquel ánimo inicial lo fue más por caridad (o por aparentar) que por querer ofrecer una respuesta tangible a la población ucraniana, un desafío a Rusia o una muestra de poder frente al resto de la comunidad internacional.

Lo conseguido por parte de Rusia referente a las regiones ucranianas de Donetsk, Luhansk, Zaporíyia y Jersón sí pesó en la toma de decisiones inmediatas de la UE de otorgar a Ucrania el estatuto de país candidato. Esta condición la obtuvo el 23 de junio de 2022, cuando el Consejo Europeo pidió a la Comisión Europea que informara al Consejo sobre el cumplimiento de las condiciones especificadas en el dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión del país. Pero la realidad de la rápida implementación del acervo comunitario dirigido hacia Ucrania y a su solicitud «se planteó en términos de supervivencia estatal frente a la invasión rusa»²⁴.

Para dificultar todavía más la hipotética operación de adhesión, Ucrania cuenta, como le ocurre a Moldavia y a Georgia, con zona hostil dentro de su propio territorio: Crimea. Desde el referéndum (ilegal) de febrero de 2014, donde se decidió de forma unilateral la anexión a Rusia (firmada por Vladimir Putin el 18 de marzo de 2014) y abandonar de facto Ucrania, esta zona ha estado controlada por el Gobierno ruso. Ya en aquel entonces al mandatario del Kremlin le preocupaba la posible incorporación de Ucrania a la OTAN, como ocurriera antes con Polonia y Rumanía, sirviendo de bases, según Moscú, a las fuerzas militares de la OTAN y, por ende, de los Estados Unidos. Véase que esta respuesta a la invasión de Ucrania venía perpetrándose desde hacía ya unos años. Si en aquella ocasión (Crimea) fue invadida de forma silenciosa, suave y acabó antes de comenzar²⁵, en esta ocasión el derramamiento de sangre iba a ser mayor y eso, al Gobierno ruso, no le importaba. Todo sea por la seguridad de su

24. PÉREZ GIL, Luis V. 2022: «El estatuto de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea: análisis de los casos de Georgia, Moldavia y Ucrania». Cuaderno de Trabajo 2022, (2): 1-13.

25. BBC News Mundo. 2022: «Rusia y Ucrania: qué pasó en Crimea en 2014 (y por qué importa ahora)». BBC News Mundo. [en línea], 26 de febrero de 2022, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60500020> [7 enero 2023].

nación lejos de las pretensiones occidentales y de los Estados Unidos de acorralarles y, algún día, destruirles²⁶.

El caso de Moldavia iba a la par que el ucraniano. Viendo el devenir de la invasión rusa y con la guerra a sus puertas, este pequeño país fue nombrado candidato el 23 de junio de 2022 tras haberlo solicitado previamente el 3 de marzo de 2022. Este Estado cuenta también con una problemática añadida que la UE desea resolver de manera fáctica. Como le ocurre a Ucrania con Crimea, se busca alejarles de Rusia y, en el caso moldavo, el eje gira en torno a la República de Transnistria, el autodeterminado Estado no reconocido por la comunidad internacional. Con poco más de 500.000 habitantes y su situación geográfica ideal para el gobierno ruso (entre Rumanía y Ucrania), su gobierno prorruso (gracias en parte al gas gratuito donado por Rusia) defiende la invasión de Ucrania por parte de Moscú²⁷. Pero no hay que olvidar que las necesidades hacen moldear las actitudes y después las conductas. Y esta es que el 70 por ciento de las exportaciones de esta pequeña parcela de Moldavia se dirigen hacia la Europa occidental gracias al Acuerdo de Libre Mercado logrado en 2014 entre la UE y el Gobierno moldavo, y no hacia Rusia.

La otra gran perjudicada (o beneficiada) con la guerra rusa podría ser Georgia, si bien por el momento no disfruta del estatuto otorgado de país candidato a Ucrania o Moldavia. Este Estado, independiente de la URSS desde el 9 de abril de 1991, con una población de poco más de tres millones y medio de habitantes y un PIB per cápita cercano a los cuatro mil dólares²⁸, solicitó también el 3 de marzo de 2022 su adhesión, si bien el 23 de junio de ese mismo año la respuesta del Consejo Europeo fue que debían estudiarse a fondo las propuestas de la Comisión sobre el Proceso de Asociación y Estabilización con este país. La guerra podría afectarle, pero por el momento parece que no de igual forma que a los otros dos Estados (o quizás sea su lejanía del suelo de la Unión lo que nos lleva a percibirlos diferentes).

La realidad de su pasado más inmediato contra el Gobierno soviético se remonta al año 2008 y a la guerra ruso-georgiana. Rusia invadió partes de Georgia hace catorce años y los militares rusos aún protegen Osetia del Sur y Abjasia, dos territorios secesionistas que se separaron de Georgia en la década de 1990 y luego se expandieron en 2008. Esto ha hecho que Rusia controle aproximadamente una quinta parte del territorio georgiano²⁹. Además, sus fronteras con países como Azerbaiyán, Rusia o

26. MONTECÉ GILER, Salomón Alejandro; MONTECÉ GILER Luis Alfredo y ALCÍVAR LÓPEZ, Natividad de Lourdes. 2022: «La invasión de Rusia a Ucrania y la reestructuración geopolítica estratégica global». Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores, 2022.

27. KIÇMARI, Sabri. 2023: «Ultra-Nationalism as a Model of Continuation of the History». En History Continues. Singapore: Palgrave Macmillan, 35-85.

28. [En línea]. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/georgia>

29. KINGSLEY, Patrick. 2022: «Ucrania le recuerda a Georgia su guerra con Rusia. Y eso ha creado un dilema». The New York Times [en línea], 23 de marzo de 2022, <https://www.nytimes.com/es/2022/03/23/espanol/rusia-ucrania-georgia.html> [5 enero 2023].

Armenia del Sur hacen todavía más complicada esta adhesión. ¿Tiene acaso este país un sentimiento de pertenencia europeo?

4. LOS CONFLICTOS POLÍTICOS EN EL SENO DE LA UE: LA PRIMERA PRIORIDAD QUE HAY QUE RESOLVER

A los problemas del avance (punto muerto) con los Estados balcánicos, a los que se suma la posibilidad de incluir a Ucrania o Moldavia en la familia comunitaria, se añaden los problemas existentes desde hace años en el seno de la propia UE.

El Brexit inició un camino tras su referéndum en el año 2016 que otros países comunitarios no vieron con malos ojos (aquellos gobernados por partidos políticos euroescépticos). Tengamos en cuenta que la Unión Europea es un OPNI (Objeto Político No Identificado) sin parangón alguno en el resto del mundo, donde los Estados siguen siendo soberanos y solo ceden parte de sus prerrogativas a las instituciones. Estas, principalmente en las esferas económicas y comerciales, dejan al margen la mayor parte de las decisiones en los ámbitos de Justicia e Interior³⁰ que siguen rigiéndose mayoritariamente por la cooperación intergubernamental.

En materia del desaparecido Tercer Pilar «PESC» (o PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa) donde la figura del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Común, aun siendo el embajador de la Unión Europea y encabezando el Servicio Europeo de Acción Exterior, debe responder a las demandas fijadas por el Consejo Europeo. Esta institución, recordemos que ostenta la mayor capacidad a nivel político en la UE (que no legislativa, de la que carece). Y no olvidemos quiénes integran el Consejo Europeo, aun ejerciendo la Comisión la figura del «Gobierno oficial de la UE». En este ámbito, probablemente el mayor avance alcanzado por la UE ha sido la creación de la Agencia Frontex, que salvaguarda nuestras fronteras exteriores³¹.

Al respecto y obviando el caso británico que dejó de formar parte de la familia comunitaria el 1 de febrero del año 2020, otros países como Polonia o Hungría muestran su clara oposición a las políticas comunitarias ante algunos temas, cuando menos, controvertidos. La Comisión Europea inició en diciembre de 2017 un procedimiento

30. Sí existen agencias descentralizadas en este ámbito, véase Europol, Frontex, Eurojust o Cepol, pero este antiguo tercer pilar sigue rigiéndose en su mayor parte por la cooperación interestatal. En asuntos de Justicia e Interior no todos los Estados de la UE avanzan al mismo nivel (cooperación reforzada-distintas velocidades), ya sea porque no quieren (Fiscalía Europea), o porque no pueden seguir el ritmo marcado (Chipre y el Sistema de Información Schengen).

31. «Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624». Diario Oficial de la UE, 14 de noviembre de 2019, L 295/1, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>

contra Polonia en virtud del art. 7 del Tratado de la UE para dar una respuesta a los posibles riesgos que este país presentaba frente a la salvaguarda del Estado de derecho y de los valores que propugna la Unión. Decisión que fue respaldada por el Parlamento Europeo en marzo de 2018. Posteriormente, en cuanto a Hungría, el procedimiento en virtud del art. 7 se activó en septiembre de 2018. Ambos casos siguen sin resolver a día de hoy³².

El Parlamento fue más allá con estos dos países enviando delegaciones para evaluar sobre el terreno la posible vulneración de los derechos fundamentales y de la democracia. Se reunieron con representantes del poder judicial, del Gobierno y de la oposición, de la sociedad civil y con los medios de comunicación³³. Resumiendo, lo que pidieron a Varsovia y a Budapest fue (es) cumplir con la independencia judicial, medidas anticorrupción y garantizar la protección de la sociedad civil, sean del sexo que sean o profesen una u otra orientación sexual u opinión política.

En concreto, dentro del marco legal migratorio seguido por Hungría, cabe recordar la polémica ley probada en 2018, la «Ley Stop Soros»³⁴, donde se criminalizaba y se penaba hasta con un año de prisión a quienes ayudasen a los inmigrantes irregulares que entrasen al país. Hungría desafió a la UE negándose a acatar la sentencia del Tribunal de Justicia que declaraba la misma ilegal³⁵.

Al margen de su posible vinculación o no con Rusia, el líder húngaro Viktor Orban es acusado por las instancias comunitarias de corrupción y de influir en los procesos judiciales que afectan en esta materia relacionados con su Gobierno o con cualquier actividad ejercida por la Administración de Budapest. En cuanto a

32. Parlamento Europeo. 2022: «Propuesta de Resolución sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría B9-0263/2022, de 3 de mayo de 2022», https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0263_ES.html

33. Noticias del Parlamento Europeo. «Estado de derecho en Polonia y Hungría: la respuesta de la UE, a examen» | 04-04-2022 | Noticias | Parlamento Europeo. europarl.europa.eu [en línea], 31 de marzo de 2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/es/agenda/briefing/2022-04-04/6/estado-de-derecho-en-polonia-y-hungria-la-respuesta-de-la-ue-a-examen> [4 enero 2023].

34. Esta ley afectaba principalmente las obligaciones dimanadas por la Convención de Ginebra de 1951 respecto a la protección internacional y su Protocolo de Nueva York de 1967, a la vez que incumplía varias normas comunitarias: las Directivas 2013/32/UE y 2013/33/UE.

35. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 16 de noviembre de 2021. Comisión Europea contra Hungría. Recurso por incumplimiento — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Política de asilo — Directivas 2013/32/UE y 2013/33/UE — Procedimiento de concesión de protección internacional — Motivos de inadmisibilidad — Conceptos de «tercer país seguro» y «primer país de asilo» — Asistencia prestada a los solicitantes de asilo — Tipificación penal — Prohibición de entrada en la zona fronteriza del Estado miembro de que se trate. Asunto C-821/19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0821>

los Derechos Humanos, este país está en entredicho por sus políticas opuestas al colectivo LGTBIQ+³⁶.

Bruselas ha llegado a amenazar a Hungría con congelar 7.500 millones de euros de los fondos europeos de cohesión (2022) al considerar que ya no responde a lo que debe ser un país democrático. Ante estas advertencias, Varsovia sostiene a la cercana Hungría, incluso tras ser este país acusado de estar más del lado de Rusia que de Ucrania en la guerra que ambos países mantienen (recordemos que Polonia es el primer país que apoya a Ucrania frente a esta invasión), llegando a cuestionarse algunos líderes de la Unión Europea si no es Hungría un espía de Rusia en el seno de la Unión. Como sostiene el periodista húngaro Szabolcs Panyi «Budapest se está convirtiendo en el centro del espionaje ruso dentro de la Unión Europea», en declaraciones realizadas a la cadena alemana Deutsche Welle (2022). Entre otros motivos, este periodista sostiene que el apoyo de Hungría vendría por no ratificar las sanciones económicas de la UE a Rusia. Ante estas acusaciones de parte de la prensa de su país, el Gobierno de Orban se defiende alegando que ha formulado a su población una consulta nacional sobre este veto, como ya hicieran con los derechos del colectivo LGTBI. Ambos sondeos, sin fuerza legal del resultado obtenido.

Pero la problemática en estos asuntos no se limita a Hungría. Como ya se ha dicho anteriormente, Polonia y sus políticas consideradas para algunos como antidemocráticas también preocupan a Bruselas y al resto (a algunos) de los países de la UE. Primero, por su clara oposición al colectivo gay, llegando su dirigente Andrzej Duda a manifestar en el año 2020 en boca de su partido Ley y Justicia (PiS) que «el movimiento LGTB es algo importado del extranjero y representa un ataque directo contra la familia y los niños, siendo Polonia un espacio libre de LGTBI»³⁷. Si en el año 2015 el dirigente se servía del ataque a los valores de su nación usando a los inmigrantes llegados del conflicto sirio, cinco años después se valdría de este colectivo.

Pero tampoco sería justo calificar a este país de insolidario con las migraciones que fluctúan a lo largo y ancho de Europa. Polonia es el que más inmigración recibe de toda la UE. Solo hay una demanda inmutable por su parte: que los allegados no sean musulmanes. Una de cal y otra de arena. Antes de la guerra de Rusia y según el Informe Mundial sobre las Migraciones de 2020, Polonia emitió en 2019 724.000 permisos de residencia a inmigrantes. Esto supone un 25 % del total de permisos emitidos por

36. GONZÁLEZ MARTÍNEZ, José J. 2022: «La protección efectiva de los derechos civiles en el seno de la UE. El supuesto de los derechos LGTBIQ+ en el Grupo de Visegrado». Comillas Universidad Pontificia [en línea], abril de 2022, <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/58016> [7 enero 2023].

37. ASH, Lucy. 2020: «Qué son las ‘zonas libres de LGBT’ de Polonia, la polémica iniciativa que pretende acabar con la ‘ideología gay’ en el país europeo». BBC News Mundo [en línea], 23 de septiembre de 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-54234202> [30 diciembre 2022].

los miembros de la UE. Los ucranianos fueron el grupo más numeroso de extranjeros recibidos, y eso que todavía no se encontraban en guerra³⁸.

Estas cifras se han visto disparadas tras la contienda militar, donde el ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) ha contabilizado cerca de 12 millones de movimientos migratorios desde Ucrania en 2022, lo que supone cerca de 8 millones de personas desplazadas desde este país por toda Europa. Polonia ha sido de nuevo, como ya lo viniera haciendo en años anteriores, el país que más ucranianos ha acogido (cerca de 1,5 millones). Siguiendo su estela se encuentran otros países como Alemania, la República Checa, Italia y España. Aunque son la República Checa y Estonia los que, en proporción a la población, más protección temporal han dispensado a los desplazados: 39,9 por cada mil habitantes y 27,1, respectivamente. Llama la atención que cerca de 3 millones de los ucranianos exiliados, de acuerdo con lo estipulado por la OIM, hayan elegido precisamente Rusia como destino³⁹.

Sea como fuere la Unión Europea ha demostrado un claro compromiso con las políticas migratorias frente a Ucrania, cuestión que ha sido criticada otras veces en referencia a los nacionales que huyeron de países como Siria (2015) o Irak (2020) hacia suelo de la Unión y donde el reparto de refugiados, además de no cumplirse, no estuvo exento de polémica. Al parecer, la UE esta vez sí ha estado al nivel esperado y Polonia se ha situado a la cabeza de los países de acogida.

¿Se limita la problemática de la UE a Polonia y Hungría? Ni mucho menos. Los cambios de gobierno a favor de los partidos más conservadores en países como Dinamarca, Italia o las ya nombradas Hungría y Polonia no facilitan las políticas comunitarias migratorias (dejando a un lado el caso excepcional de Ucrania) ni su aplicación en los respectivos territorios nacionales. El caso danés ha sido duramente criticado tras haber llegado el año pasado a un acuerdo con terceros países, entre ellos Ruanda, como lo hiciera Reino Unido, para acoger a los solicitantes de protección internacional a cambio de dinero (en el caso británico, a cambio de 140 millones de euros). Si bien, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha paralizado tales acciones⁴⁰.

La victoria en Italia de la dirigente de extrema derecha Giorgia Meloni también parece suponer un quebradero de cabeza para la UE en este 2023. Las posturas que

38. SANCHIS ULL, Albert. 2021: «Polonia ya es el país de Europa que más inmigrantes acepta. Siempre que no sean musulmanes». Magnet - Internet y su Actualidad. Noticias y Novedades [en línea], 13 de enero de 2021, <https://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/polonia-pais-europa-que-inmigrantes-acepta-no-sean-musulmanes> [10 enero 2023].

39. RTVE. 2023: «El mapa de los refugiados de la guerra de Ucrania». RTVE.es [en línea], 5 de enero de 2023, <https://www.rtve.es/noticias/20230105/mapa-refugiados-guerra-ucrania/2297260.shtml> [10 enero 2023].

40. AFP. 2021: «Dinamarca aprueba una ley para enviar a los solicitantes de asilo a países fuera de la Unión Europea». EL PAÍS [en línea], 3 de junio de 2021, <https://elpais.com/internacional/2021-06-03/dinamarca-aprueba-una-ley-para-enviar-a-los-solicitantes-de-asilo-a-paises-fuera-de-la-union-europea.html> [1 enero 2023].

encabezan «Hermanos de Italia» son contrarias a las políticas migratorias (principalmente) de la UE y aboga por el incumplimiento en estas materias de los tratados suscritos por sus predecesores. Apuesta por una Unión Europea más limpia y con menos integrantes (inmigrantes), animando a algunos Estados a que abandonen la UE si no se sienten cómodos en ella o, en caso contrario, quizás sea la propia república italiana la que acabe acogiendo también al art. 50 del TUE⁴¹.

Aunque todos los países que integran la UE, en mayor o menor medida, supongan un problema para las Instancias Comunitarias, cuales hijos a sus padres en una familia muy numerosa, la mayor parte de ellos son afines al régimen aplicado por Bruselas y del cual ellos son parte integrante y determinante, no lo olvidemos. Pero si Italia, Hungría o Polonia suponen una piedra en el camino, lo habitual es que la situación acabe por apaciguarse, como ocurre siempre. ¿O serían capaces de seguir el camino de Reino Unido? Lo dudo mucho. Recordar de nuevo que las necesidades son las que crean las determinaciones que tomamos y la realidad es que Polonia, Italia o Dinamarca no serían lo que son sin la UE (igual que la Unión Europea tampoco lo sería sin ellos).

Por terminar este apartado de los «díscolos» de la UE no se podría hablar de Polonia y Hungría sin tratar el Grupo Visegrado⁴². A estos dos países harto citados se les suman la República Checa y Eslovaquia. En este último país, aun siendo uno de los que más desplazados acoge en proporción a su población, las encuestas nacionales demuestran que creen que el origen de la guerra viene de la mano de Occidente y de la OTAN, que no dejan de intimidar y provocar a Rusia⁴³.

El origen de la asociación de estos cuatro países para crear este grupo data del 15 de febrero de 1991. Si sus inicios hace ahora 30 años estaban centrados en la total desconexión de la URSS, con la entrada de los cuatro en la OTAN y, sobre todo, en la UE, veían así afianzadas sus consignas más pretenciosas. «El actual Gobierno polaco ve al Grupo Visegrado no solo como una plataforma de cooperación regional sino como un proyecto geopolítico y un centro de poder alternativo en la UE para desafiar al eje franco-alemán». Así lo plantea el profesor Szczerbiak, catedrático de Política y Estudios Europeos Contemporáneos de la Universidad de Sussex. La realidad es que muestran un bloque frente a Alemania e intentan ejercer de freno en la UE ante las políticas que

41. GENOVESE, Vincenzo. 2022: «La Unión Europea pendiente de las legislativas en Italia». Euronews [en línea], 22 de septiembre de 2022, <https://es.euronews.com/my-europe/2022/09/22/la-union-europea-pendiente-de-italia-y-de-una-posible-victoria-de-la-derecha-euroesceptica> [16 enero 2023].

42. NIETO FERNÁNDEZ, María Isabel. 2022: Europa geopolítica y defensa: los Tratados.

43. HUDEC, Michal. 2022: «Eslovaquia, el socio menos solidario con los refugiados ucranianos». euroefe.euractiv.es [en línea], 14 de diciembre de 2022, <https://euroefe.euractiv.es/sec-tion/las-capitales/news/eslovaquia-el-socio-menos-solidario-con-los-refugiados-ucranianos/> [9 enero 2023].

requieran de unanimidad o de mayorías cualificadas⁴⁴. Para otros, «no es más que una fuente inagotable y mutuamente influenciada de cuatro líderes políticos que abogan por el ultranacionalismo, que son euroescépticos y que no apoyan la inclusión social en sus territorios»⁴⁵.

5. CONCLUSIONES

Los retos a los que se enfrenta la UE no quedan al margen de la política internacional que marca la agenda estratégica de todos los países del mundo, ahora influenciada por la guerra Rusia-mundo occidental. A la crisis en Ucrania se suman los problemas internos y los derivados de la fatiga balcánica hacia el grupo de los 27, situación que países como Rusia o China no van a dejar escapar. El primero, dando pasos para volver a construir una Rusia unida y más poderosa, aunque con países independientes de ella, no como ocurriera antaño, aprovechando las reminiscencias que todavía mantienen con algunos dirigentes políticos exyugoslavos (como Serbia) e incluso de dentro de la UE (como Hungría); el segundo, porque solo entiende de expansión desde el prisma económico y, en ese ámbito, es difícil competir con el gigante asiático, incluso con el veto (encarecimiento) de Estados Unidos y de la UE a los productos procedentes de este país. Sea como fuere, la crisis provocada en Ucrania y los millones de desplazados que vagan por el mundo hacen que la política de la UE se haya vuelto todavía más complicada, queriendo contentar a todos en todo y teniendo que dejar para ello algunos logros económicos por el camino (crisis energética). La respuesta humanitaria, las sanciones económicas a Rusia y las amenazas veladas a los países que les apoyen (Bielorrusia) tendrán que verse todavía incrementadas con el órdago lanzado al Gobierno de Moscú ante la voluntad (impracticable) de incluir de manera inmediata a Ucrania y Moldavia en la UE.

Como no somos un solo Estado Federal cuya política exterior se unifica de forma unánime no queda otra opción que los medios pacificadores, acercando las posturas de los 27. Unos, más conservadores y con políticas más agresivas, como Italia, Dinamarca, Hungría, Eslovaquia o Polonia; otros, que siguen manteniendo la idea de una Unión Europea camino de la integración en todos los niveles, como Francia (siempre deseosa de contentar a los EE. UU.), Alemania (temerosa de aplicar las sanciones a Rusia ante la casi total dependencia del gas de este país y a sus probables represalias)

44. ADLER, Katya. 2018: «Qué es el Grupo de Visegrado, 'los chicos malos' que desafían a Francia y Alemania en la Unión Europea». BBC News Mundo [en línea], 2 de febrero de 2018. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42879957> [3 enero 2023].

45. RODRÍGUEZ SUÁREZ, Pedro M. y GONZÁLEZ PÉREZ, Arely. 2020: «El Grupo de Visegrado en la Unión Europea del siglo XXI: euroescéptico, ultranacionalismos y exclusión social». Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, 2020, 138.

o España (país siempre solícito a las demandas comunitarias). Por otro lado, quedan los países que siendo parte de la UE se mantienen al margen de ciertas políticas que no consideran trascendentales para sus fronteras interiores, como Portugal, Bélgica o Lituania. Este país báltico centra su preocupación en la cercanía con Bielorrusia y, por lo tanto, con un aliado de Rusia; otros, como algunos Estados nórdicos, no parte de los 27 pero sí del Espacio Schengen (Noruega e Islandia), que de momento parecen no inmutarse con las intrigas europeas más allá del apoyo incuestionable que el arco septentrional de Europa ofrece a los ucranianos.

Este es otro de los grandes retos que tiene pendiente la UE; integrar a los países que todavía no son parte del Espacio Schengen. Con la entrada de Croacia el 1 de enero de 2023 este país balcánico se ha dado por satisfecho, viéndose reconocido por los otros 22 que sí lo integran. Pero, a la par, Rumanía y Bulgaria (otros dos países que también han criticado duramente el papel activo que ha jugado Occidente en el conflicto bélico ruso) muestran su enfado ante la negativa de la Comisión de dejarles formar parte de la frontera interior única. Chipre, el otro damnificado en este ámbito, al menos verá cómo este año entra a formar parte del SIS (Sistema de Información Schengen)⁴⁶ siendo el único país de la UE que no participaba del mismo. Estas controversias entre los Estados miembro hacen que crezca la duda de si realmente en el «grupo selecto» de los Estados de la UE los hay de primera y de segunda categoría (e incluso de tercera).

Mirando este panorama, no podemos obviar la posibilidad de que, llegado el momento, se tuviese que aplicar la cláusula de solidaridad consagrada en el art. 222 TFUE ante una hipotética agresión rusa a algún país miembro. Confiemos en que no, pero, si llegase ese momento, ¿estaríamos todos los países de la UE a la altura de las circunstancias? Repito, pongamos nuestra fe y esperanza en que ese momento no llegue, o quizás vivamos una retirada poco honrosa (bajo un lema ambiguo de «no a la guerra») por parte de algunos de los países signatarios.

46. «Reglamento (UE) [2018/1726](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (EU-LISA), y por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 1987/2006 y la Decisión 2007/533/JAI del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1077/2011». DO L, 21.11.2018, 295: 99-137.