

LA COMUNIDAD (GEO)POLÍTICA EUROPEA. ¿Más de lo que parece?

Pol Morillas, director, CIDOB
@polmorillas



735

OCTUBRE
2022

La cumbre inaugural de la Comunidad Política Europea (CPE) celebrada en Praga el 6 de octubre de 2022 se percibe como un esfuerzo por mantener la unidad de toda la población europea —de países pertenecientes o no a la Unión Europea— contra los propósitos revisionistas y las políticas agresivas de Rusia. Sin embargo, el surgimiento de la CPE vuelve a poner de relieve los interminables debates sobre la integración diferenciada y una Europa de círculos concéntricos.

Los líderes europeos se han apresurado a acoplar la agresión de Rusia contra Ucrania con el nacimiento de una “**Unión Europea geopolítica**”. La respuesta de la UE a la guerra ha sido un éxito en múltiples esferas de la política exterior, seguridad y defensa. Se han adoptado paquetes de sanciones contra Rusia con un notable grado de unidad, incluso por parte de la Hungría de Orbán, que continúa combinando las negociaciones en Bruselas con la proximidad a Moscú.

Se han logrado progresos notables también en el ámbito energético, reduciendo la dependencia del gas ruso a menos del 10% (de más de un 40%). Los precios máximos de las importaciones de energía, junto con una considerable reducción del consumo y el incremento de las reservas de gas, constituyen los diferentes componentes de una futura Unión de la Energía.

En el ámbito de la seguridad y la defensa, la UE, que permanece unida en torno a la respuesta de la OTAN, ha proporcionado armas a Ucrania. Muchos estados miembros han aumentado considerablemente sus capacidades de defensa, su inversión militar y sus recursos. Y, aunque la mayoría del material militar enviado a Ucrania procede de Estados Unidos y Reino Unido, la UE ha fortalecido la unidad de Occidente ofreciendo a Ucrania su admisión como miembro del bloque.

En países como Alemania, el incremento del gasto militar forma parte del *Zeitenwende*, o punto de inflexión en su aproximación a la seguridad y defensa tras un largo historial de tímida participación en esas esferas. Además, la UE ha utilizado el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz como elemento de su caja de herramientas para prestar apoyo a Ucrania, lo que ha supuesto un cambio revolucionario en su tradición de evitar el uso de recursos compartidos para financiar operaciones militares fuera de sus fronteras.

Todos estos movimientos señalan un giro de 180 grados en la caracterización de la UE como enano político, en particular con referencia a su papel como actor internacional. En Bruselas y en muchas otras capitales europeas, la agresión rusa contra Ucrania se ha considerado como un momento decisivo, así como el despertar de una “Unión geopolítica”, un propósito que Ursula von der Leyen declaró por primera vez en la presentación de su **Comisión** en 2019.

Sin embargo, hay muchas *incógnitas conocidas* en la futura consolidación de una Unión geopolítica. Algunas capitales europeas dudan en proporcionar un apoyo total a Ucrania en caso de que la guerra de agresión de Rusia se intensifique aún más y aumente el riesgo de un enfrentamiento nuclear. Estados miembros tales como Francia y Alemania tienden a creer en la necesidad futura de algún tipo de acuerdo político con Rusia, mientras que Europa Oriental y los Estados bálticos están convencidos de que, en los próximos años, Rusia seguirá representando una amenaza existencial para su seguridad nacional. Es probable que la fractura entre **los defensores de la paz y los defensores de la justicia** respecto a Rusia empeore en los futuros debates de política exterior de la UE.

Los países candidatos resienten el hecho de que la consolidación de la CPE como foro político podría distanciarlos aún más de su verdadero objetivo: ser miembros de pleno derecho de la UE y disfrutar de los beneficios del mercado único, participar en los órganos rectores de la UE y recibir los fondos estructurales y de cohesión, entre otras cosas. Los países candidatos desearían que la CPE y la ampliación no convergieran en el mismo proceso.

Por último, aunque no por ello menos importante, el refuerzo de la OTAN y su papel como garantía más eficaz de seguridad para los europeos (en especial cuando Finlandia y Suecia se conviertan en miembros de pleno derecho) podría desviar la atención de la autonomía estratégica en materia de seguridad y defensa, por lo menos a juicio de los políticos de la UE más atlantistas.

¿Y si el nacimiento de la UE geopolítica se encontrara en otros lugares? La cumbre inaugural de la Comunidad Política Europea (CPE) celebrada en Praga el 6 de octubre de 2022, como resultado de la iniciativa francesa anunciada por primera vez por el presidente Macron en su discurso en Estrasburgo del 9 de mayo, y posteriormente respaldada por el canciller alemán Scholz en agosto, es un lugar adecuado hacia donde mirar. La CPE reúne a 44 países europeos, incluidos los 27 estados miembros de la UE, países candidatos tales como los Balcanes Occidentales y Turquía, Reino Unido, y otros.

El presidente del Consejo Europeo, **Charles Michel**, se refirió a la necesidad de construir una “comunidad geopolítica”. La CPE se ve ahora como un esfuerzo por mantener a todos los europeos —de países pertenecientes o no a la UE— unidos contra los propósitos revisionistas de Rusia, sus políticas agresivas y sus objetivos imperialistas. Mientras el Acta Final de Helsinki de 1975 inauguró una nueva arquitectura de seguridad para Europa, la CPE se puede considerar como un esfuerzo por unir a los europeos en términos geopolíticos en tiempos de creciente rivalidad entre las grandes potencias.

Sin embargo, muchas preguntas relativas a la ambición y el propósito de esta iniciativa siguen sin respuesta. En primer lugar, no está claro cómo la CPE se relacionará con la política de ampliación de la UE y cómo los países candidatos reaccionarán si esta iniciativa se percibe como un sustituto discreto de la falta de avances hacia la adhesión. La CPE podría terminar siendo un primer paso hacia la adhesión a la UE (una “**adhesión gradual**”, por así decirlo), pero existen varios riesgos asociados con esta idea.

Los países candidatos resienten el hecho de que la consolidación de la CPE como foro político podría distanciarlos aún más de su verdadero objetivo: ser miembros de pleno derecho de la UE y disfrutar de los beneficios del mercado único, participar en los órganos rectores de la UE y recibir los fondos estructurales y de cohesión, entre otras cosas. Los países candidatos desearían que la CPE y la ampliación no convergieran en el mismo proceso puesto que alegan que llevan esperando demasiado tiempo —y han aplicado un número suficiente de reformas importantes relativas a los criterios de Copenhague— para que su futuro esté vinculado a un fórum incipiente pero no suficientemente importante. También se dice que Ucrania y Georgia deberían seguir el mismo proceso de adhesión sin beneficiarse de una vía rápida, a pesar de las circunstancias actuales.

Los países de los Balcanes Occidentales, por ejemplo, criticaron la declaración de Macron sobre la necesidad de reformar la política de ampliación antes de abrir la puerta a Macedonia del Norte y Albania, los aspirantes que más han avanzado en el proceso de adhesión. Sus palabras se percibieron como una excusa para perseguir un objetivo mayor: seguir con la Unión de los Veintisiete en los próximos años. Tal vez la voluntad política de ampliación esté muerta, pero los países candidatos sostienen que su reforma está en curso y que los logros merecen un reconocimiento pleno y no un premio de consolación.

La verdad es que la ampliación de la UE sufre de fatiga existencial, y no está claro si unos referéndums nacionales en muchos estados miembros ofrecerían resultados negativos en el supuesto de una nueva ronda de adhesiones. La Comisión de Jean-Claude Juncker declaró que no deberían preverse más ampliaciones durante su mandato, pero muchos años más tarde sigue habiendo poco interés por una nueva ampliación si la Unión no revisa antes su arquitectura, sus instituciones y sus procesos de toma de decisiones.

En segundo lugar, ¿cuáles son los **siguientes pasos** de la CPE?: ¿Evolucionará hacia un fórum político informal donde sólo se convocarán cumbres periódicas o, más bien, debería contar con una arquitectura institucionalizada que permita el desempeño de las funciones, como ocurre en cualquier otra organización intergubernamental? ¿Incluirá la CPE mecanis-

mos de toma de decisiones basados en tratados, y qué agenda específica y objetivos se perseguirán? ¿Habrá beneficios asociados con la pertenencia a la CPE, y se establecerán, por tanto, un plan de financiación y una línea presupuestaria permanentes? ¿Y habrá esferas sectoriales de especial atención, tales como la energía o la defensa, y cómo se relacionarán éstas con las iniciativas de la UE a este respecto? Por ejemplo, si la CPE incluyera propuestas en materia de seguridad y defensa, los avances en este ámbito podrían ir en contra del interés de muchos estados miembros, entre ellos Francia, en fortalecer la autonomía estratégica de la UE a corto plazo.

En tercer lugar, no está claro cómo la CPE se relacionará con otras instituciones de la UE. Si se van a establecer una financiación y programas permanentes, podría ser necesaria la participación de la Comisión Europea. A su vez, esto podría resultar problemático para Reino Unido, que, pese a las reticencias iniciales, ha mostrado interés por la CPE. Macron y otros líderes anhelan consolidar una plataforma de colaboración que sanaría las heridas del Brexit, pero la participación plena de la Comisión Europea podría resultar problemática para el compromiso de Londres con la iniciativa.

Por último, el surgimiento de la CPE vuelve a poner de relieve los interminables debates sobre la integración diferenciada y una Europa de círculos concéntricos. La UE se ha ampliado al mismo tiempo que ha seguido integrando sus distintos ámbitos políticos, pero resulta necesaria una mayor flexibilidad en la toma de decisiones debido a que los estados miembros cada vez más convierten su poder de veto y la norma de la unanimidad en armas para perseguir intereses puramente nacionales. Hasta el momento, no se han registrado muchos avances en la reforma de la UE en el sentido de la integración diferenciada, pero es probable que la CPE revitalice la idea de los círculos de integración exteriores e interiores, en función de la disposición y capacidad de los estados miembros para una mayor integración.

Así como la guerra en Ucrania ha dado lugar a cambios profundos en las políticas de la UE, la CPE podría considerarse como la Unión geopolítica en acción. Queda por ver si la CPE se convertirá en una iniciativa pionera en Europa o será pura palabrería.