

La Comunidad Política Europea: ¿Imprescindible, redundante, o las dos cosas al mismo tiempo?

Jorge Tamames | Investigador, Real Instituto Elcano | @Jorge_Tamames 

Raquel García Llorente | Investigadora, Real Instituto Elcano | @RaquelGarciaLI2 

Tema

El pasado 9 de mayo, Emmanuel Macron propuso la idea de crear una Comunidad Política Europea para dar respuesta a los retos y problemas regionales causados por la invasión rusa de Ucrania. La iniciativa corre el riesgo de crear redundancias y frustrar a socios clave, pero identifica correctamente las amenazas a las que hacen frente sus Estados miembros, y su primer encuentro, celebrado el 6 de octubre, puede considerarse un éxito.

Resumen

La invasión rusa de Ucrania ha movilizado a la Unión Europea e insuflado vida en una política de ampliación que hasta hace poco languidecía. Pero el retorno de la guerra a Europa también obliga a buscar fórmulas para que la Unión se aproxime a los Estados de su vecindario trascendiendo el binario miembro/no miembro. En este sentido, la Comunidad Política Europea, propuesta en mayo de 2022, es un proyecto oportuno. Su primer encuentro, celebrado el 6 de octubre en Praga, puede considerarse un éxito, si bien el futuro de este foro bianual dependerá del seguimiento e importancia que le otorguen sus miembros. La Comunidad Política Europea se enfrenta además a cuestiones que pueden limitar su relevancia, como el solapamiento con iniciativas pre-existentes, confundir objetivos franceses de parte con un interés general europeo o reconciliar las prioridades de la Unión Europea con las de Estados que no pertenecen a la Unión.

Análisis

Qué es la Comunidad Política Europea

El pasado 9 de mayo, durante el discurso de clausura de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, Emmanuel Macron –que en ese momento ostentaba la presidencia del Consejo de la Unión Europea (UE)– propuso la creación de una Comunidad Política Europea (CPE). El objetivo de la CPE, según Macron, es permitir que otros socios con valores democráticos encuentren “un nuevo espacio de cooperación política, de seguridad, de cooperación en materia de energía, de transporte, de inversiones, de infraestructuras y de circulación de personas”. El presidente francés proponía así un foro de diálogo para el conjunto del continente, con otros países fuera de la Unión y más allá de los límites institucionales del proyecto europeo.

Dicha propuesta, que no había sido consensuada o compartida con otros socios europeos con anterioridad a su anuncio, fue acogida con reticencias. En muchas capitales la iniciativa fue concebida como una idea de París para frenar el proceso de ampliación. En concreto, la reacción inicial de los Estados miembros del este y del centro de la UE fue negativa, ya que percibieron la CPE como una manera de evitar la adhesión de Ucrania a la Unión. En Berlín no fue bien recibido que París no realizara consultas preliminares. Fuera de la Unión, la reacción inicial de la recién dimitida primera ministra británica, Liz Truss, tampoco era favorable a formar parte de la CPE.

Sin embargo, el pasado 6 de octubre tuvo lugar en Praga –sede de la presidencia rotatoria del Consejo de la UE– el primer encuentro de la CPE. Esta reunión contó con la participación de 45 líderes y jefes de Estado y de gobierno europeos: 26 líderes de Estados miembros de la UE, con la sola excepción de la danesa Mette Frederiksen, enfrascada en una convocatoria electoral; la presidenta de la Comisión y el presidente del Consejo Europeo; y 17 jefes de Estado y de Gobierno de países europeos fuera de la Unión, entre los que se encontraban la *premier* británica, Liz Truss, el primer ministro ucraniano, Denys Shymal, y el presidente de Turquía, Recep Tayyip Erdoğan.

El evento constó de un acto principal, inaugurado con una videoconferencia de Volodímir Zelenski, reuniones por grupos de trabajo, sesiones bilaterales y un discurso de clausura. Se celebraron dos mesas redondas: una sobre paz y seguridad y otra en materia de energía, clima y economía. Entre las reuniones bilaterales destacan, por ejemplo, la de la primera ministra sueca con el presidente turco para abordar la incorporación de Suecia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la de la primera ministra británica con el presidente Macron para acordar el aumento de la cooperación en materia migratoria. Asimismo, el encuentro de la CPE sirvió para mediar conversaciones entre el presidente de Azerbaiyán y el primer ministro de Armenia y encontrar una solución pacífica a la tensión creciente entre estos dos países.

Aunque la cumbre no finalizó con una declaración o resultado concreto, sí sirvió para mandar una imagen de unidad y de voluntad política para fomentar la cooperación y el diálogo en asuntos de interés común, así como reforzar la seguridad y estabilidad en el continente. Además, se acordó un calendario para las siguientes reuniones: Moldavia en la primavera de 2023, España en el otoño del mismo año y el Reino Unido a principios de 2024. Esto muestra un deseo de alternar encuentros entre Estados miembros y no miembros de la UE.

¿Por qué ahora? La oportunidad de la Comunidad Política Europea

La pertinencia de la CPE se explica apuntando al nuevo contexto que inauguró la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero. Aunque la rivalidad entre grandes potencias no es ninguna novedad, la crudeza con que desde febrero se ha expresado este choque en Europa obliga a la UE a reconsiderar la manera en que hasta ahora se ha aproximado al resto del mundo y su vecindario. Como apunta Luuk Van Middelaar, nos encontraríamos ante el “despertar geopolítico” de la Unión.

Pese a las limitaciones habituales de la UE para ser un actor global con capacidad de liderazgo, la invasión rusa de Ucrania dotó a Bruselas de algo parecido a “razón y sentido” en su apoyo al gobierno de Kyiv. La respuesta europea –reafirmada en la más reciente ronda de sanciones, con la que ya se suman ocho– ha mostrado una firmeza y cohesión muy superiores a las que se anticipaban el 24 de febrero. Sin embargo, la UE necesita adoptar un enfoque estratégico integral que aúne las perspectivas comerciales, diplomáticas, de seguridad y macroeconómicas. Esta visión conjunta de la acción exterior es la que ya desarrollan potencias como EEUU, China, o la propia Rusia.

El reto consiste en hablar ese “lenguaje del poder” atendiendo a las consideraciones normativas de la UE. Esto pasa por cambiar la aproximación en sus relaciones con el resto del mundo. Europa no puede seguir confiando en que la profundización de vínculos comerciales sirva para desactivar tensiones políticas. Asimismo, la compleja estructura decisoria e institucional del proyecto europeo limita la capacidad de la UE para responder de forma más ágil ante retos y amenazas. Las demandas para, por ejemplo, acabar con la unanimidad en las decisiones de política exterior se encuentran con la oposición de distintos Estados miembros. Mientras, la propia UE se ve limitada por importantes escollos internos como los mostrados por Hungría para adoptar sanciones frente a Rusia. Ante esto, la CPE, con su formato intergubernamental y su inclusión de importantes socios que no son Estados miembros, ofrece un marco más flexible y adaptativo.

Este contexto también fuerza a la UE a reevaluar su relación con el vecindario. No es ningún secreto que la política de ampliación de la UE ha pasado de ser un ámbito dinámico a un quebradero de cabeza. Como señala el politólogo Chris Bickerton, el proceso “ha sido una fuente de vitalidad y legitimidad sin parangón en el proyecto europeo”, pero “como proyecto ideológico, uno que pueda dar razón y sentido al bloque europeo, ha llegado a su límite”. A la candidatura perenne –e improbable– de Turquía se unen las de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia), la mayor parte de ellas encalladas. Las iniciativas en el vecindario europeo –como la Asociación Oriental o la Unión por el Mediterráneo– ni siquiera han evitado la conflagración entre Estados en las propias regiones que esperaban contribuir a dinamizar. Y el *Brexit* se saldó con el abandono de un Estado miembro por primera vez en la historia de la UE.

La invasión rusa de Ucrania parece haber servido como revulsivo para relanzar la política de ampliación de la UE: tras un periodo de bloqueo por las reticencias de Estados miembros como Francia y Bulgaria, en julio de 2022 se abrieron las negociaciones con Albania y Macedonia del Norte; la UE ha concedido el estatus de candidato a Ucrania y Moldavia; y, recientemente, la Comisión ha recomendado dotar a Bosnia y Herzegovina de la condición de país candidato.

Sin embargo, la política de ampliación plantea un binario rígido (Estado miembro/candidato) ante un proceso largo, complejo y plagado de incertidumbres. Se calcula que el acervo comunitario comprende hasta 130.000 páginas de legislación a la que adaptarse, en un proceso que ni siquiera en los casos de adhesión más exitosos conlleva menos de 10 años, y durante el cual los candidatos desarrollan una relación bilateral con la Comisión, pero no cuentan con un formato específico para desarrollar

vínculos con otros Estados miembros. En el caso de países como Ucrania –con un PIB tres veces inferior al de Bulgaria, el Estado miembro más pobre, y una calidad democrática más cercana a la de un régimen híbrido que a una democracia consolidada–, Moldavia o los Balcanes Occidentales, nada indica que se puedan cumplir las exigencias que dictamina el proceso de adhesión en el corto y medio plazo. En este contexto, la CPE puede convertirse en el foro de referencia desde el que desarrollar vínculos con otros Estados europeos y coordinar cada vez más ámbitos de su acción, puede servir para aliviar la frustración de los países candidatos y amortiguar la influencia creciente de otros actores como Rusia o China en la región.

Por último, las negociaciones entre Armenia y Azerbaiyán, fraguadas en el encuentro de la CPE, son quizá la muestra más interesante de las oportunidades que puede ofrecer este foro de cooperación. La participación europea en la mediación y el acuerdo al envío de una misión civil de la UE –con duración de dos meses– constituye un poderoso golpe de efecto, en un conflicto y región en los hasta ahora han sido Rusia y Turquía quienes pugnan por establecerse como proveedores de seguridad. La propuesta de un encuentro trilateral Francia-España-Portugal para abordar una agenda energética común también se ha arrojado resultados concretos una semana después, con el anuncio del proyecto *BarMar*.

Las distintas reuniones bilaterales que tuvieron lugar en el marco de la CPE también reflejan la necesidad de contar con foros que ofrezcan un espacio de diálogo y trasciendan a la UE. Pese a las reticencias iniciales –que obligaron a no incluir banderas de la UE durante el encuentro–, el interés mostrado finalmente por Reino Unido –que acogerá un encuentro en 2024– demuestra la necesidad de esta iniciativa. La CPE no solo ofrece a la UE un espacio de diálogo con un país tan importante para el futuro del continente europeo como Reino Unido –como demuestra el liderazgo de éste en el apoyo a Ucrania– sino que abre un nuevo foro que puede ayudar a diluir la tensión en las relaciones entre Bruselas y Reino Unido tras el *Brexit*.

Mapa de la Comunidad Política Europea (CPE)



Retos y limitaciones

La idea de la CPE no es nueva. Viene precedida por otras propuestas similares, como la tentativa “confederación europea” François Mitterrand, la “comunidad geopolítica europea” de Charles Michel o la “Europa de las Siete Uniones” propuesta por Enrico Letta, que identificaba la necesidad de establecer una “confederación europea”. Asimismo, la propuesta de la CPE podría solaparse con otras organizaciones que ya existen como el Consejo de Europa o la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y otras iniciativas de cooperación como la propia Política de Vecindad de la UE y la Unión por el Mediterráneo.

Por lo tanto, las posibilidades de ofrecer algo novedoso son limitadas. Por ejemplo, la propuesta de Franz Mayer, Jean Pisani-Ferry, Daniela Schwarzler y Shahin Vallée para el establecimiento de la CPE se apoya en mecanismos que ya existen y que, en su mayor parte, pertenecen a la UE. En este sentido, la CPE corre el riesgo de ser

redundante y caer en malas prácticas ya conocidas. De la misma manera, la CPE difícilmente suplirá el atractivo que para muchos países del área postsoviética tiene la OTAN, una organización que también antagoniza a Moscú, pero lo hace al tiempo que ofrece garantías de seguridad tangibles.

La principal diferencia entre la CPE y otras tentativas –como la de Mitterrand– o instituciones –como el Consejo de Europa y la OSCE– es la exclusión de Rusia y Bielorrusia de la misma, así como el alto nivel de compromiso político que se pretende generar entre los participantes. Esto refleja que la CPE es una consecuencia inmediata de la agresión rusa de Ucrania y, precisamente por eso, su principal reto estará en encontrar su razón de ser más allá de este hecho concreto y en encontrar la manera de gestionar a largo plazo su relación con el vecino ruso. Como señala [Corina Stratulat](#), la CPE no puede ser únicamente un club anti-Putin, sino que debe ser capaz de pensar y diseñar una estrategia para el futuro del continente europeo.

En este sentido, sería peligroso minusvalorar la capacidad rusa de desestabilizar los países de la CPE en su vecindario cercano. Para entender por qué, basta con mirar el mapa de países que engloba la iniciativa. Con la inclusión de Ucrania y Moldavia en Europa del este, así como las tres repúblicas del Cáucaso al sur de Rusia, una CPE cohesionada produciría en Moscú la misma percepción de rodeo y amenaza que las sucesivas ampliaciones orientales de la OTAN. El problema no es que la arquitectura de la CPE resulte molesta a Moscú –la propia iniciativa, al fin y al cabo, responde al clima de tensión y conflicto que ha promovido el Kremlin– como que su cohesión pueda quedar socavada si Rusia decidiese ponerla a prueba más allá de Ucrania.

Por otro lado, y pese al éxito del primer encuentro de la CPE, quedan muchas preguntas por contestar. Sobre todo, la propuesta corre el riesgo de ser demasiado ambigua y ambiciosa en sus objetivos: por un lado, no queda claro si la CPE es una alternativa o un acelerador al proceso de ampliación de la UE; pero a la vez, no se explicita si es una propuesta muy ligada a la Unión –lo que puede generar rechazo en otros países como el Reino Unido– o si es un proyecto del conjunto del continente. Asimismo, la CPE se plantea fines poco concretos y muy amplios: quiere reforzar vínculos tanto con los países que quieren formar parte de la UE como con otros Estados que quieren acercarse a la UE sin ser Estados miembros. Pretende incluir a Estados tan diversos como Liechtenstein, Suiza, Islandia, Ucrania o Turquía. Plantea una agenda en ámbitos – como el de la energía y la migración– que en ocasiones se solapa con competencias europeas. Se muestra, así, como un espacio de cooperación muy amplio en cuanto a los asuntos a tratar. Si dentro de la UE alinear intereses y llegar a acuerdos en áreas estratégicas ya es complicado, la CPE no lo tendrá más fácil. En cualquier caso, la CPE no va a solucionar las dificultades de la UE, por ejemplo, en relación con las frustraciones que genera su política de ampliación o a las limitaciones que impone su estructura institucional y proceso de decisiones a la hora de ejercer un liderazgo global.

Tampoco quedan claros cuáles son los requisitos que se deben cumplir para formar parte de la CPE, salvo un alineamiento geopolítico con Ucrania y la UE frente a Rusia. Cuando Macron propuso esta idea, señaló que serviría como espacio de diálogo entre naciones democráticas europeas. Mayer, Pisani-Ferry, Schwarzer y Vallée entienden que el compromiso con la democracia y el Estado de derecho y el respeto a los Derechos

Humanos son condiciones fundamentales. Sin embargo, la propuesta de Stratulat es mucho más realista: la lista de invitados a la reunión de Praga demuestra que estos requisitos no se cumplen y, en cualquier caso, si la CPE quiere tener resultados no puede excluirse a actores fundamentales para abordar el futuro del continente europeo y que no son estrictamente democráticos –por ejemplo, Turquía–. Y aunque la CPE quiera mantener un carácter flexible, sería oportuno dotarle de una mínima estructura que permita la trazabilidad y seguimiento de las reuniones y que los encuentros deriven en resultados tangibles.

Por último, es importante que esta iniciativa no se confunda con intereses exclusivamente franceses. Como ya ocurrió con la Conferencia sobre el Futuro de Europa, la CPE es una propuesta del presidente Macron y corre el riesgo de asociarla a su figura. Ni a los promotores de la iniciativa ni a los candidatos a la UE se les escapa el papel que Francia ha desempeñado bloqueando el proceso de adhesión de países como Albania o Macedonia del Norte. Con la CPE Francia puede buscar apuntalar su posición como principal potencia europea en la arena de la política internacional –el principal ámbito en el que tienen una ventaja clara sobre Alemania, especialmente en el contexto de la guerra en Ucrania–. El enfoque intergubernamental que prima en la CPE también denota unos usos y costumbres típicamente franceses, que pueden generar fricción con los de Estados miembros que favorezcan una aproximación más comunitaria. Aunque tanto las capacidades de Francia como las circunstancias de Europa –que empujan hacia el desarrollo de autonomía frente a rivales como Rusia, pero posiblemente también socios como EEUU– validan esta hoja de ruta y otorgan a París un puesto destacado en su realización, existe el riesgo de emplear una iniciativa nominalmente europea para subsumir posiciones francesas. Los esfuerzos de la propia presidencia francesa por restar protagonismo a Macron en las semanas previas a la cumbre de Praga muestran que los impulsores del proyecto son conscientes de esta limitación.

Conclusión: el papel e intereses de España en la Comunidad Política Europea

Aunque todavía es pronto para sacar conclusiones, la primera reunión de la CPE tiene muchos elementos que llevan a concluir que fue un éxito: el elevado número de asistentes y la relevancia de los mismos, el contundente mensaje político, la voluntad expresada para mantener futuros encuentros y los encuentros bilaterales. Por este motivo, es importante preguntarse cuál es la posición de España al respecto y cuáles son sus intereses en la misma.

No cabe duda de que la invasión rusa de Ucrania ha provocado un desplazamiento del centro de gravedad de la UE hacia el este. Esto ha provocado una influencia creciente de Estados miembros como Polonia y los bálticos. En este contexto, el gobierno español ha mostrado una voluntad de protagonismo, queriendo mostrar su firme rechazo a la agresión rusa de Ucrania. Sin embargo, España, con dificultad para ofrecer un valor añadido en esta cuestión, corre el riesgo de asumir una posición seguidista y no ser capaz de hacer valer sus propios intereses y prioridades.

La CPE continúa una tendencia hacia espacios intergubernamentales concretos al margen de las estructuras multilaterales ya existentes. Esto requiere de una actitud de mayor proactividad por parte de España, que choca con el perfil bajo tradicional de su política exterior, más cómoda en espacios multilaterales basados en las reglas y la previsibilidad. La CPE añade el reto de aunar a grandes Estados: además de países de la Unión como Francia o Alemania, están presentes el Reino Unido y Turquía.

Esto no impide, sin embargo, que España tenga margen de maniobra. Para ello, sería útil definir una posición al respecto. El Reino Unido, reacio a participar en un primer momento, ha buscado ejercer el liderazgo proponiendo temas a abordar –quería que se tratara la cuestión migratoria– e incluso planteando otros nombres para este espacio de diálogo. Por su parte, los primeros ministros albanés y neerlandés publicaron una columna de opinión manifestando su posición respecto a la CPE.

Frente a los grandes Estados, que pueden tender a rivalizar entre ellos en el seno de la CPE y que levantan reticencias entre los más pequeños, España puede acercarse a otros Estados miembros y no miembros de tamaño medio y pequeño y buscar alianzas variables. Frente a los intereses que puedan ponerse en la discusión de la CPE, definir posiciones comunes con otros países con intereses compartidos será fundamental para hacer valer las prioridades españolas en este espacio.

La CPE puede ser una oportunidad para España. Ante la dificultad y falta de experiencia por parte de España para llegar a acuerdos bilaterales *ad hoc* –como ha hecho, por ejemplo, Francia con Grecia e Italia recientemente– o para ejercer un mayor liderazgo en cuestiones internacionales, la CPE ofrece una plataforma para que se asome a la participación en la solución de conflictos de calado y forje nuevas alianzas más allá de las tradicionales. La reunión de la CPE en España en 2023, coincidiendo con la presidencia rotatoria del Consejo, será una gran ocasión en este sentido.