

La nueva Comunidad Política Europea y la reconstrucción del continente más allá de la Unión Europea, ¿un *déjà vu* político?

Iordan Gheorghe Barbulescu¹

Recibido: 28 de junio de 2022; Aceptado: 30 de septiembre de 2022.

Resumen: Emmanuel Macron, presidente de Francia, en su comparecencia ante el Parlamento Europeo el 9 de mayo de 2002 habló sobre un nuevo instrumento complementario/una nueva estrategia complementaria y no sustitutivo/sustitutiva aplicable a los países candidatos a la Unión Europea y lo llamó Comunidad Política Europea. En este trabajo mostramos que la situación actual del continente europeo es similar a la existente con la caída del Muro de Berlín y que, en aquella ocasión, la Unión Europea desarrolló dos estrategias para su ampliación hacia Países de Europa Central y Oriental (PECO). Una denominada “preadhesión”, con el fin de que estos países lograran la adhesión formal a la Unión. Otra denominada “Espacio Político Europeo”, con el fin de conseguir una integración paralela y progresiva de los mismos en las otras organizaciones democráticas occidentales, como el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En este sentido, se encuentran similitudes entre lo que pasó en aquel momento y lo que pasa ahora con la Comunidad Política Europea. Se trata de demostrar que lo que sirvió hace 30 años a los PECO, pueden servir ahora a los países de los Balcanes Occidentales (Serbia, Montenegro, Macedonia del Norte, Albania Bosnia-Herzegovina y, algún día, Kosovo), y a los países que funcionan bajo las reglas de la Política de Vecindad (Moldavia, Ucrania o Georgia).

Palabras clave: Reconstrucción de Europa; preadhesión; adhesión; integración; Balcanes Occidentales; Asociación Oriental; Comunidad Política Europea; Espacio Político Europeo; Nuevo Orden Europeo; Pacto de Estabilidad; UEO; OTAN; Consejo de Europa; OSCE.

[en] The new European Political Community and the reconstruction of the continent beyond the European Union – a political *déjà vu*?

Abstract: Emmanuel Macron, President of France, in his appearance before the European Parliament on 9 May 2002, spoke about a new complementary instrument/new complementary and non-substitutive strategy applicable to the candidate countries of the European Union and called it the European Political Community. In this paper we show that the current situation on the European continent is similar to the situation after the fall of the Berlin Wall and that, on that occasion, the European Union developed two strategies for its enlargement towards Central and Eastern European Countries (CEEC). One was called “pre-accession”, in order for these countries to formally join the Union. The other, known as the “European Political Space”, aimed at their parallel and progressive integration into other Western democratic organisations, such as the Council of Europe, the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the North Atlantic Treaty Organisation (NATO). In this sense, there are similarities between what happened then and what is happening now with the European Political Community. The aim is to show that what served the CEEC 30 years ago can now serve the countries of the Western Balkans (Serbia, Montenegro, North Macedonia, Albania, Bosnia-Herzegovina and, in the future, Kosovo), and the countries that operate under the rules of the Neighbourhood Policy (Moldova, Ukraine or Georgia).

Keywords: European reconstruction; pre-accession; accession; integration; Western Balkans; Eastern Partnership; European Political Community; European Political Space; New European Order; Stability Pact; WEU; NATO; Council of Europe; OSCE.

¹ Catedrático Relaciones Internacionales. Escuela Nacional de Estudios Políticos y Administrativos, Bucarest, Rumanía.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3464-937X>.
Email: iordanbarbulescu@yahoo.com.

[fr] La nouvelle Communauté politique européenne et la reconstruction du continent au-delà de l'Union européenne - un déjà vu politique?

Résumé: Lors de son intervention devant le Parlement européen le 9 mai 2002, Emmanuel Macron, président de la France, a parlé d'un nouvel instrument complémentaire/nouvelle stratégie complémentaire et non substitutive applicable aux pays candidats à l'Union européenne et l'a appelé la Communauté politique européenne. Dans cet article, nous montrons que la situation actuelle sur le continent européen est similaire à celle qui a suivi la chute du mur de Berlin et qu'à cette occasion, l'Union européenne a développé deux stratégies pour son élargissement vers les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). L'une d'elles était appelée «pré-adhésion», afin que ces pays puissent adhérer formellement à l'Union. L'autre, appelé «espace politique européen», visait leur intégration parallèle et progressive dans d'autres organisations démocratiques occidentales, telles que le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). En ce sens, il existe des similitudes entre ce qui s'est passé à l'époque et ce qui se passe actuellement avec la Communauté politique européenne. L'objectif est de montrer que ce qui a servi aux PECO, il y a 30 ans, peut maintenant servir aux pays des Balkans occidentaux (Serbie, Monténégro, Macédoine du Nord, Albanie, Bosnie-Herzégovine et, un jour, Kosovo), ainsi qu'aux pays qui fonctionnent selon les règles de la politique de voisinage (Moldavie, Ukraine ou Géorgie).

Mots-clés: reconstruction européenne; pré-adhésion; adhésion; intégration; Balkans occidentaux; Partenariat oriental; Communauté politique européenne; Espace politique européen; Nouvel ordre européen; Pacte de stabilité; UEO; OTAN; Conseil de l'Europe; OSCE.

Sumario: 1. La nueva Comunidad Política Europea, ¿un *déjà vu*, político? 2. El Espacio Político Europeo, mecanismo de cooperación política más allá del marco comunitario pero en complementariedad mutua con este. 3. El Espacio Político Europeo y su papel en la construcción de una nueva Región Política. 4. A modo de conclusiones: Al final, ¿es la nueva Comunidad Política Europea una réplica del EPE? ¿Cuál será su papel en la reconstrucción europea más allá de la Unión? 5. Bibliografía

Cómo citar: Barbulescu, I. G. (2022): "La nueva Comunidad Política Europea y la reconstrucción del continente más allá de la Unión Europea, ¿un *déjà vu* político?", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC)*, 49(2), pp. 171-183.

1. La nueva Comunidad Política Europea, ¿un *déjà vu* político?

Se considera que la estrategia *políticamente correcta* de Europa debería ser la misma que la de los años 90, cuando, con muchas dificultades, el mundo europeo se dio cuenta de que la unificación del continente era la clave del progreso y de la estabilidad y que esto debía lograrse tanto desde una perspectiva específica de la Unión Europea (UE), como desde las organizaciones regionales internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Consejo de Europa o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), sin perder de vista los intereses de los países y, especialmente, de sus ciudadanos.

Actualmente tenemos a mano las herramientas necesarias para lograr plena y definitivamente el Nuevo Orden Europeo, la reconstrucción continental y, finalmente, la unificación a través de la ampliación de la UE y otras organizaciones internacionales (Barbulescu, 2022). Por un lado, tenemos la estrategia de los Países de Europa Central y Oriental (PECO)² de preadhesión a la UE. Por otro lado, la creación de un nuevo constructo político fuera de la UE, pero en torno a ella, denominado "Comunidad Política Europea" que se parece al denominado en su día Espacio Político Europeo (EPE).

Si la Estrategia de Preadhesión a la UE ha permitido reducir el período necesario para preparar la adhesión a la UE en el caso de los PECO sobre la base de tres instrumentos específicos (Acuerdos Europeos de Adhesión, Relación Estructurada y Estrategia de Integración del Mercado Interno), es necesario tener una réplica de esta Estrategia de preadhesión para los países de los Balcanes Occidentales (Serbia, Montenegro, Macedonia del Norte, Albania, pero también Bosnia-Herzegovina o incluso Kosovo³) y a los de la Asociación Oriental (Ucrania, Moldavia o Georgia⁴). Además, se precisa tener una réplica del llamado EPE para la ampliación de otras organizaciones regionales occidentales como la OTAN, la OSCE o el Consejo de Europa, hacia estos países. Se trata, en definitiva, de conseguir una verdadera "ampliación" *de hecho*, mientras que la *de derecho* todavía no sea posible, tanto de la UE como de las demás organizaciones europeas regionales. Esta "ampliación" *de hecho* significaría ampliar la democracia económica y política promovida por las respectivas organizaciones occidentales.

² Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia, Rumania y Bulgaria. Más tarde se amplió a Lituania, Letonia, Estonia, Croacia y Eslovenia.

³ Serbia, con estatus de candidato a la UE, esta negociando la adhesión a la UE. Montenegro, igual que Serbia. Macedonia del Norte y Albania, desde hace poco tiempo, tienen el mismo estatus jurídico de candidato y se califican para las negociaciones de adhesión a la UE. Bosnia-Herzegovina tiene estatus de candidato pero no está negociando todavía. Kosovo solo tiene un Acuerdo de Asociación aprobado por la Comisión Europea pero no ratificado por algunos Estados miembros, incluida Rumania (junto con Chipre, Eslovaquia, Grecia, España) (Parlamento Europeo

⁴ Para estos Estados que tienen acuerdos de asociación a partir de 2018, y el Consejo Europeo de junio de 2022 ha otorgado el estatus de países candidatos a la UE a Ucrania y a Moldavia (Consejo Europeo, 2022).

Finalmente, se precisa voluntad política suficiente de los Estados miembros de la UE pero a la vez, de la OSCE, de la OTAN y del Consejo de Europa, para dar este paso, y la inteligencia institucional de saber cómo hacerlo. Para todo esto, necesitamos más que nunca un liderazgo europeo y mundial capaz de estar a la altura de los hechos, igual que el que existió después de la caída del Muro de Berlín. Lamentablemente, a veces tenemos la impresión de que este no existe.

Europa necesita ahora a los Balcanes Occidentales y a los Estados de la Asociación Oriental al igual que necesitaba en 1989, con la caída del Muro de Berlín, a la antigua Europa Central y Oriental excomunista. A su vez, los Balcanes Occidentales y los Estados del Este necesitan a Europa, al igual que los antiguos Estados comunistas de Europa Central y Oriental la necesitaban en 1989. Ahora, como entonces, dependen unos de otros pues la paz y el bienestar de algunos significa la paz y el bienestar de los demás. Si los líderes políticos no contemplan esto, Europa no estará completa y no llegará a ser la potencia política y económica deseada y expresada en varias ocasiones, incluyendo la recién clausurada Conferencia sobre el Futuro de Europa (UE, 2022).

Se tiene definido el objetivo: la ampliación de las democracias hacia los Balcanes y hacia al “nuevo Este” de Europa. Además, tenemos un modelo de adhesión a la UE y la estrategia de preadhesión consolidada, que hizo verdaderos “milagros” en el caso de los PECO acortando la transición con décadas. Ello, a su vez, acompañado por una fórmula estructurada de cooperación con los estados que están fuera pero alrededor de la UE que se parece al EPE y que vamos a llamar Comunidad Política Europea.

Extrapolando lo señalado por Barbulescu (2022), la ampliación de la Europa democrática hacia los países de los Balcanes Occidentales y de la Asociación Oriental debe verse como una necesidad política y económica, pero también, como una oportunidad histórica que no debe ser perdida, ni por la UE, ni por estos países. Esto es especialmente cierto considerando que, dentro de unos años, la UE pasará por la necesaria reforma interna (Conferencia para el Futuro de Europa, seguida, espero, por la Convención sobre el Futuro de Europa y, finalmente, por la Conferencia Intergubernamental y la adopción de un nuevo Tratado), estando más preparada que nunca para una nueva “aventura” político-económica y de seguridad hacia al Este y Sureste del continente. Aún más, igual que en el caso de los PECO, se necesitará un período similar en el cual, de forma simultánea, la UE y los países de los que hablamos realizaron:

- Las reformas internas de la UE (en 1992, el Tratado de Maastricht; en 1997, el Tratado de Ámsterdam; en 2000, el Tratado de Niza y en 2007, el Tratado de Lisboa. Ahora, la Conferencia sobre el Futuro de Europa y más tarde, la Convención y la CIG, más el nuevo Tratado de la UE).
- La ampliación (en 1995, a Suecia, Noruega y Austria, pero también, la apertura, el cierre de las negociaciones de adhesión y la ampliación de la UE hacia Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Rumania, Bulgaria, Lituania, Letonia, Estonia, Chipre y Malta, seguida de Eslovenia y Croacia). Ahora, la apertura progresiva de negociaciones de adhesión con los países de los Balcanes Occidentales y de la Asociación Oriental y su integración progresiva – o la consolidación en papel, como es el caso – en las organizaciones regionales mencionadas, la OTAN, Consejo de Europa y la OSCE.

Todo esto nos dice que, si fue posible una vez, debería ser posible una vez más. En todo caso, queda por “leer” correctamente el mensaje que nos da la historia europea, que apunta a que Europa es más fuerte interior y exteriormente con 27 miembros, que cuando tenía 6 miembros. De la misma forma, lo será aún más cuando tenga 30-35 miembros, así como también será más fuerte si es más federal, o no lo será para nada, parafraseando a grandes pensadores como Sidjanski (1992).

Pero ¿por qué este enfoque y este título para este trabajo? Porque la idea presentada recientemente por el presidente Macron de crear un instrumento de cooperación llamado por él “Comunidad Política Europea” vuelve a poner sobre la mesa la existencia de un mecanismo de cooperación política, el llamado EPE (Barbulescu, 2002). Este mecanismo representó la estructura que hizo posible el acercamiento y posterior adhesión de los países de Europa Central y del Este (EOC)⁵ a la OTAN, el Consejo de Europa, la OSCE y la Unión Europea Occidental (UEO). A continuación presentaremos la conceptualización de este EPE para los países denominados PECO, lo que nos permitirá comprender el significado de la metáfora *La Comunidad Política Europea, ¿un déjà vu político?* Porque, leyendo las siguientes líneas, uno no puede evitar ver la similitud entre hoy y lo acontecido en 1990, preguntándose:

- si tenemos soluciones políticas y técnicas, ¿a qué estamos esperando?
- si esto resultó viable en el caso de los PECO, ¿por qué estamos dando más vueltas?

2. El Espacio Político Europeo, mecanismo de cooperación política más allá del marco comunitario pero en complementariedad mutua con este

El EPE fue pensado como un mecanismo europeo extracomunitario dentro del cual los países de EOC estaban desarrollando su nueva legitimidad como estados con vocación democrática, donde estos países estaban preparando, a

⁵ Europa Central y del Este, concepto que designó a los estados del centro y este del continente después del comunismo, a saber, Polonia, Eslovaquia, República Checa, Hungría, Rumania y Bulgaria, a los que se unieron Lituania, Letonia y Estonia, y más tarde Eslovenia y Croacia. También eran conocidos como PECO, el acrónimo de Pays de l'Europe Centrale et Orientale.

través de formas de cooperación concretas, su nueva cobertura política de seguridad y defensa. El EPE fue el mecanismo complementario que permitió que los países de EOC se integraran lo antes posible en una Europa ampliada, a partir de 1995, y renovada a partir de 1997-1998.

El EPE se entendía como el mecanismo de cooperación de los PECO con la UE y, más allá de la UE, con otras instituciones o mecanismos democráticos europeos y euroatlánticos, situados también más allá del alcance comunitario pero en complementariedad mutua con este. Concretamente, se trataba de una labor común en el Consejo de Europa, la OSCE, la UEO y la OTAN. Dentro de este grupo de instituciones regionales internacionales los PECO tenían dos posturas diferentes. Por un lado, eran miembros de los dos primeros. Por otro lado, aspiraban a integrarse en los dos últimos.

De esta manera, era posible que la UE y los PECO contribuyeran a la definición de una Europa unificada a través de una mejora en su cooperación mutua dentro del Consejo de Europa y la OSCE y, además, como consecuencia de la integración progresiva de los mismos en la UEO y la OTAN.

El EPE aparecía, así, como un mecanismo extracomunitario de diálogo político que podía y debía jugar un papel en el acercamiento, perfeccionamiento e integración de los PECO en instituciones regionales occidentales situadas al lado, pero fuera de la UE y en los cuales unos y otros tenían intereses comunes. El EPE aparecía también como un mecanismo que tenía un modelo global, un carácter informal y multilateral, una naturaleza política, una dimensión europea y otra euroatlántica y que desarrollaba un labor específica dentro del sector político de la cooperación y de la colaboración internacional⁶.

Los dos grupos de instituciones que formaban parte del EPE eran los siguientes:

- El Consejo de Europa y la OSCE. El Consejo de Europa tenía una dimensión europea; un carácter intergubernamental, formal y multilateral; un modelo global; una naturaleza política y, como sectores específicos, los políticos (seguridad individual, derechos del hombre y de las minorías). Por su parte, la OSCE tenía una dimensión paneuropea; un carácter intergubernamental, formal y multilateral; un modelo global; una naturaleza política y, como sectores específicos, también los políticos (seguridad colectiva paneuropea).
- La UEO y la OTAN. La UEO tenía una dimensión europea, un carácter intergubernamental, formal y multilateral, un modelo global, una naturaleza política y, como sectores específicos de nuevo los políticos (seguridad y defensa de la UE). La OTAN tenía una dimensión euroatlántica, un carácter intergubernamental, formal y multilateral, un modelo global, una naturaleza política y, como sectores específicos, obviamente, los políticos (seguridad y defensa de la región euroatlántica).

En nuestra opinión, los imperativos bajo los cuales se desarrollaba la cooperación de los PECO con la UE dentro del EPE se pueden expresar en estas cuatro ideas:

- que la UE debía seguir jugando un protagonismo importante dentro de estas organizaciones o mecanismos europeos y euroatlánticos que estaban situados fuera del marco comunitario;
- que los PECO tenían que cooperar plenamente con la UE dentro de las instituciones o mecanismos del EPE donde unos y otros eran miembros de pleno derecho, es decir en el Consejo de Europa y la OSCE;
- que los PECO debían lograr su ingreso en la UE y en las organizaciones de seguridad y defensa europeas y euroatlánticas a la vez. Es decir, la UEO y la OTAN entendiendo el ingreso simultáneo en la UE, en la UEO y la OTAN, como una condición *sine qua non* para la seguridad y estabilidad de unos y otros y del continente europeo en su totalidad;
- que la incorporación de los mismos a la UE, a la UEO y la OTAN no estaba dirigida en contra de nadie, Rusia, por ejemplo. Por ello. No debe excluir a nadie del proceso general europeo de cooperación política y cooperación económica.

La primera pregunta que nos planteamos fue: ¿podría considerarse el EPE como una “política exterior y de seguridad común” de la UE y de los PECO más allá de la Política de Exterior y de Seguridad Común (PESC)? Así lo pensamos, constatando que no se puede hablar de una cooperación sólida en cuestiones de política exterior, de seguridad y de derechos humanos – de los miembros de la UE o de los futuros miembros de la UE – dentro de los mecanismos que la UE había desarrollado para la integración, sin asegurarnos que la misma cooperación va desarrollándose fuera de estos mecanismos.

Por otro lado, constatamos que las organizaciones regionales de seguridad y defensa que componían el EPE sufrían adaptaciones a la nueva situación europea, proceso en el que queríamos comprender el papel que ha jugado la cooperación de la UE y de los PECO en el Consejo de Europa y en la OSCE dentro de la Nueva Europa ampliada y consolidada. De la misma forma, era interesante comprender el acercamiento, la integración progresiva y la adhesión de los PECO a las organizaciones occidentales de seguridad y defensa. Estábamos tratando de entender qué ha

⁶ El sector político de la cooperación internacional. Es decir el diálogo político, la cooperación en la política exterior y de seguridad, la cooperación en cuestiones de justicia e interior, la cooperación en cuestiones de defensa, la cooperación en cuestiones de derechos humanos y del respeto de las minorías, etc.

pasado con estas organizaciones, cuál ha sido el papel que han jugado y, dentro de este planteamiento, entender las estrategias que se han utilizado para conseguir el ingreso de los PECO en sus estructuras.

Según nuestra opinión, entre el mecanismo de preadhesión a la UE y el EPE existía una relación dialéctica. La preadhesión a la UE, como sabemos, se concretaba a través de una red de mecanismos de cooperación entre la UE y los PECO: Acuerdos Europeos de Asociación, Relación Estructurada y Preparación para la Integración en el Mercado. Entre los mecanismos comunitarios y los demás que existían fuera del ámbito comunitario, el EPE y el EEE⁷, existía una complementariedad necesaria. Era, y sigue siendo, difícil concebir que un país pertenezca a la UE y no pertenezca, a la vez, a las demás instituciones europeas y euroatlánticas regionales en las cuales la UE está involucrada y tiene intereses. La adhesión a la UE, que se ha logrado a través del mecanismo de preadhesión, tenía que ir acompañada por una integración en la UEO y en la OTAN, de un lado y, de otro, por una mayor eficacia de la labor en común UE/PECO dentro del Consejo de Europa y de la OSCE. Solamente de esta forma, la seguridad económica que ofrecía la integración en la UE estaba acompañada de la seguridad individual y colectiva proporcionada por el ingreso en la UEO y la OTAN.

Al lado de la preadhesión, y muy cerca, hemos tenido, en primer lugar, la cooperación de la UE y de los PECO dentro del Consejo de Europa y de la OSCE, entendidas como los componentes de la seguridad individual y colectiva del EPE. A través de esta cooperación, que no podía incluirse en la categoría general de preadhesión por la sencilla razón de que los PECO ya eran parte de estas instituciones, la UE y los PECO han ampliado los resultados de la labor común, posible a través de la preadhesión, más allá del ámbito comunitario, hacia estas organizaciones regionales de seguridad individual y colectiva con el fin de realizar un continente más homogéneo y pacífico. Desde esta perspectiva, el EPE podría relacionarse con la preadhesión porque era la que permitía esta concertación de posiciones que, a su vez, permitía el acercamiento entre las dos partes dentro del Consejo de Europa y de la OSCE. Considerando la preadhesión como una adhesión de hecho, encontramos un argumento más para sostener la afirmación anterior, porque los PECO, como “miembros de hecho” de la Unión, deberían concertar sus posturas con las de la UE dentro de estas organizaciones.

La gran cuestión que se planteaba en relación a los PECO era: ¿qué pasaba con estos futuros miembros de la UE ante su deseo de acceder, a la vez, a la UEO y a la OTAN? El *status* de los PECO en relación con estas dos organizaciones regionales de seguridad y defensa permitía hablar de un tipo de relación que se parecía a la “preadhesión” también en estos ámbitos de lo político extracomunitario. De nuevo, se manifestaba la relación de complementariedad que existía entre la preadhesión (comunitaria) y la participación de la UE y de los PECO juntos, pero fuera del entramado comunitario, en organizaciones regionales donde tenían intereses comunes. En esta situación concreta, los PECO no eran miembros ni de la UEO ni de la OTAN, pero tenían un estatuto de asociados y “algo más” en el sentido que desarrollaban con los miembros de estas instituciones una cooperación parecida a una “relación estructurada” pero que, aun así, era incompleta. Por eso, pensamos que la preadhesión constituía una novedad en cuanto a los cambios posibles de integrar un país en la UE pero que, a la vez, podía contribuir a la definición del EPE.

El EPE funcionaba como el marco que podría ampliar la seguridad política y económica que ofrecía el ingreso en la UE hacia una seguridad en términos de defensa pasando por la seguridad individual y colectiva en general. Sobre un EPE así entendido y sobre la necesidad de tener algo más allá de la UE que compaginara el acercamiento de estos a la UE con el acercamiento a las instituciones regionales de defensa y seguridad, se hablaba mucho en la época pero hemos seleccionado solamente algunas opiniones.

Rupnik (1994) consideraba fundamental comprender la interacción que se observaba durante la transición entre el aspecto económico, político e institucional. Se trataba de romper el “círculo vicioso” de la transición resumido en la siguiente fórmula: estos países necesitaban seguridad porque vivían momentos de gran inestabilidad. El objetivo era consolidar la democracia para instaurar la seguridad. La recuperación económica era posible si existían inversiones y participaciones internacionales. Estas participaciones llegaban si había seguridad. Por ello, romper este círculo vicioso era la tarea prioritaria.

En este contexto, la ampliación de la OTAN no debe verse como un hecho aislado. Era parte del proceso más amplio de extender la estabilidad a Europa Central y Oriental y debería producirse simultáneamente a la ampliación de la UE, como decía a su vez, Larrabee (1995).

Sin duda, como señalan Skubiszewski (1994) y Hyde-Price (1996), el desafío fundamental al que se enfrentaba Europa era el de cómo crear un sistema de relaciones y acuerdos que proyectaran un estado de seguridad hacia todos los países europeos. La pregunta era, ¿cómo, a la vista de los diferentes niveles de seguridad en el continente europeo, vamos a llevar a la práctica el principio de la indivisibilidad de la seguridad europea? El sistema de seguridad estaba representado por una estructura de múltiples capas de soluciones institucionales que se complementaban entre sí. Era lo que se conocía como la “lógica de las instituciones interdependientes”.⁸

Fries (1995) pensaba que un reforzamiento de la arquitectura europea no era menos importante. Lo que se sabía era que no existía una estructura intermedia estable entre la UE y la Gran Europa. Solo la OTAN era una alternativa seria. El Consejo de Europa era más una antecámara democrática para una UE ampliada, pero no tenía capacidad para el desafío de la Gran Europa; la idea francesa de una Confederación con Rusia sin los Estados Unidos ha sido mal

⁷ Espacio Económico Europeo, que estaba formado por la UE, de una parte, y, por la Asociación de Libre Comercio (AELC o EFTA), por la otra.

⁸ Este idea aparece recogida en la Declaración de Roma del Consejo Atlántico del Norte, noviembre de 1991, NATO, Rome, *Declaration on Peace and Cooperation*, 7-8 November, 1991

recibida; el EEE⁹, a su vez, carecía de contenido después de la última ampliación por lo cual era necesario construir algo más allá de la UE (Fries, 1995).

Sturmer (1994), por su parte, creía que, en realidad, el tema prioritario no era Rusia, sino determinar si Occidente existía de verdad en sentido político, estratégico y económico, y si va a incluir la gran parte del Este “d’autrefois”.

Ryba (1994) hablaba de la necesidad de ofrecer a estos países la seguridad que necesitaban ya que al contrario, el sentimiento de inseguridad podría llegar hasta el mismo corazón de la UE.

Por otro lado, Poos (1995) habla sobre la necesidad de garantizar la estabilidad del continente a través de una integración progresiva de los mismos en la arquitectura política, económica y militar de Europa Occidental. Este autor consideraba imprescindible un reforzamiento de la cooperación de la UE y la PESC en cuestiones que pertenezcan a la PESC en un marco de cooperación internacional más amplio, como el EPE (Dávila y García, 1995; Pinol Rull y González Bondía, 1994).

Johan Galtung (1991) analizaba lo que estaba pasando en Europa y pensaba en el futuro de esta misma Europa. Frente al escenario de la postguerra fría y al dominio de un Occidente económicamente poderoso, el autor planteaba la necesidad de edificar una Nueva Europa alrededor de la idea de confederación más allá de la Comunidad hacia los países de la ex URSS.

Para concluir, reiteramos la idea de complementariedad que existía entre el ingreso en la UE y en las organizaciones de seguridad y defensa, recordando a Ferrari (2001), que consideraba que cualquier ampliación de la UE hacia los PECO era una decisión que obligaba a la UEO y la OTAN en la elaboración de estrategias complementarias, porque una y otra pertenecían al proceso general europeo.

Desde el punto de vista conceptual, el ingreso en la UE no tenía nada que ver con un ingreso en la UEO y/o la OTAN. Sin embargo, políticamente, era difícil separarlos por dos razones. Por un lado, la seguridad individual y colectiva eran partes del mismo proceso. Por otro lado, no era posible la seguridad económica y el progreso sin seguridad política y sin garantías de seguridad en términos de defensa colectiva.

Hablando de este *déjà vu* en la política europea actual, este análisis sobre los años 1990 y la postguerra fría parece hecho hoy mismo. Así, parecen referirse a los Balcanes Occidentales y/o a la nueva Europa del Este situada más allá de la actual UE-27 y no a los antiguos estados ex comunistas llamados PECO.

3. El Espacio Político Europeo y su papel en la construcción de una nueva Región Política

Hay una serie de elementos que han puesto en marcha el desarrollo – de hecho – de políticas comunes entre la UE y los PECO, permitiendo el diseño de este nuevo concepto y de esta nueva realidad internacional, llamada EPE. Nos referimos, por un lado, a la intensificación de la cooperación política y la creación de una unión política dentro de la UE como consecuencia de la formalización de la PESC y JAI (Justicia y Asuntos de Interior) dentro de la Unión. Por otro lado, se basa en los acontecimientos de Europa Central y Oriental y la propia dinámica democrática de estos países.

En este sentido, el EPE era un mecanismo de cooperación política entre la UE y los PECO situado más allá del mecanismo comunitario sobre la base de ciertos principios comunes (democracia económica y política, el Estado de Derecho, libertades fundamentales, derechos para las minorías). El objetivo que se buscaba era la imbricación de estos países en una doble estructura hasta al final del siglo: una comunitaria y otra extracomunitaria, que favorecieran la continuación de las políticas comunes en un espacio europeo que no estaría cubierto por la Unión.

Como forma de cooperación multilateral, el EPE permitía una respuesta concertada por parte de la UE y un esfuerzo común por parte de los asociados. Además, esta vía, que necesitaba respuestas comunes, fomentaba la cooperación multilateral entre los asociados, superando así algunos celos que todavía existían como consecuencia de una herencia histórica común conflictiva.

El concepto de EPE desarrollaba la idea de una Europa de geometría variable y federal (o cada vez más federal) dentro de la UE. También era confederal, sectorial-funcional, fuera de la UE.

Este sistema confederal, sectorial-funcional, se desarrollaba alrededor de la UE, lo que quiere decir que se desarrollaba como un sistema complejo de colaboración entre la UE y los PECO. Este modelo no hubiera cuajado si no era sobre la base del primero, es decir, si no era sobre la base de la UE. Uno de los primeros académicos en definir este modelo de cooperación ha sido el profesor Aldecoa (1993), quien pensaba el EPE como una cooperación política de carácter intergubernamental y con vocación confederal. Se trataba de un organismo multilateral que era capaz de articular el acercamiento de la UE a los asociados a través del método funcionalista, es decir, a través de sectores y funciones, utilizando instituciones ya existentes (El Consejo de Europa, la UEO, la OTAN y la OSCE). Si pudiéramos definir a la UE por la trilogía legitimidad, eficiencia y presencia en el mundo, y si por estas afirmaciones entendiéramos legitimidad democrática, eficiencia económica y protagonismo como actor internacional, entonces el EPE podría ser el nuevo mecanismo europeo que permitiera la transformación de esta Europa y, en su día, de toda Europa, en un conjunto eficaz, democrático, legítimo y con una presencia visible, importante en la vida internacional (Aldecoa, 1993).

⁹ La ampliación de la UE hacia Suecia, Austria y Finlandia que eran miembros de EFTA, es decir, del Espacio Económico Europeo (EEE) del año 1995.

En otras palabras, el EPE puede identificarse como aquel mecanismo flexible que permitió extrapolar de una manera legítima los principios políticos básicos que habían guiado la evolución de la Comunidad hacia una Unión, más allá de esa Unión hacia a los países asociados y, más allá de ellos hacia todos los países que comparten los mismos valores (Parlamento Europeo, 1993). El fin de este espacio europeo era el de armonizar las evoluciones políticas de la Unión con las de los países asociados dentro de mecanismos o instituciones situadas fuera de la Unión que permitiera la creación en Europa, o por lo menos en una gran parte del continente, de un espacio político único y homogéneo.

La creación del EPE significaba la construcción de un espacio único, pero no idéntico; único pero no igual; único pero no uniforme; único, pero diverso. Es decir, de un contenido homologable con unos principios reconocibles por todos, pero con una multitud de formas específicas. En ese sentido, el EPE ofrecía un marco político más amplio para superar la profunda crisis política y moral de estos países, consecuencia del complejo proceso de reconstrucción de la sociedad civil y de los duros reajustes en el sector público y económico. El EPE era el mecanismo que permitía políticas públicas en la reconstrucción de una sociedad civil en los PECO y la institucionalización de los principios democráticos a través de sus instituciones correspondientes. Podría ser el mecanismo que permitiera políticas comunes en cuestiones paneuropeas como medio ambiente, transportes, comunicaciones, lucha antiterrorista, lucha contra las drogas, cultura, ciencia, etc., más allá del trabajo comunitario. Podría ser, hasta cierto punto, un mecanismo político complementario que favoreciera el desarrollo de políticas económicas y financieras compatibles con las comunitarias, con el fin de transformar las economías de los PECO en economías de mercado.

Si la creación de la Unión Política (PESC y JAI) dentro de la UE ha transformado la naturaleza económica de la comunidad hacia una política, el EPE hubiera cambiado la naturaleza de Europa en su totalidad. Es decir, de una Europa de estados a una “Europa de las Políticas”.

El EPE permitía la participación de Estados que compartían los mismos principios, normas y valores en el desarrollo y en la elaboración de políticas comunes en materia de asuntos exteriores, de seguridad interna y externa, de derechos humanos y de las minorías, y de defensa. Estaba prevista la elaboración de políticas de ámbito europeo como políticas de acompañamiento. Todo esto, con un único fin: la recuperación y la reintegración de estos países en la familia de países democráticos a la cual históricamente han pertenecido (excepto durante el período 1945-1989), y la ampliación de estos principios hasta donde hay democracia.

El EPE aparece como un mecanismo flexible de tipo confederal sectorial-funcional, con una naturaleza política y con el fin de juntar sectores de interés común para la UE y los PECO fuera y alrededor de la UE.

Del mismo modo pensaba el Parlamento Europeo (1992) cuando, a través del Informe Hansch, intuía en los años 1992-1993, una posible asociación de los PECO a la UE que posibilitaría a los Estados asociados una participación adecuada en la PESC de la Unión y la participación en la cooperación en los ámbitos de justicia y de interior, sin impedir por ello que estos sectores evolucionaran hacia una auténtica y plena comunitarización.

Considerando al EPE como el lugar de encuentro y manifestación de las voluntades políticas de la UE y de los PECO tanto en cuestiones de interés común como en cuestiones paneuropeas, hablamos de un nuevo esquema de organización europea en una estructura flexible, de geometría variable en una Unión cada vez más federal en su centro y con una multitud de confederaciones sectoriales-funcionales alrededor de ella. Esta estrella de confederaciones funcional-sectoriales era el denominado EPE.

Este Informe (Parlamento Europeo, 1992), tras constatar los cambios ocurridos en Europa después de 1989, concluía en la necesidad de una nueva articulación y una nueva estrategia de la UE con el fin de hacer posible su eventual ampliación. Pero también, con el fin de crear un nuevo orden global internacional a escala europea, refería la necesidad de una nueva región política europea que permitiera asegurar la paz y el bienestar de todos. El Informe constataba también las nuevas evoluciones hacia la democracia y la economía de mercado de los PECO, como también el final de la política de enfrentamiento ideológico y militar. El Informe constataba que la nueva situación europea precisaba nuevas respuestas y nuevas responsabilidades por parte de la UE.

Comprobando que el fin de la Guerra Fría, como consecuencia de la desaparición del Pacto de Varsovia y de la URSS, no aseguraba la irreversibilidad del proceso democrático en los PECO y, por tanto, no eliminaba por sí mismo el peligro de guerra y enfrentamiento.

El Informe Hansch establecía los principios básicos para un nuevo orden europeo dentro del cual el EPE podría jugar un papel clave (Parlamento Europeo, 1992) en los siguientes aspectos:

- Comprobando que la UE ha mostrado sus virtudes en lo que se refiere al progreso económico y social, pero también en su capacidad de asegurar la paz entre los países miembros.
- Comprobando que una UE dotada con nuevas virtudes políticas y económicas tendría un mayor protagonismo mundial.
- Comprobando que la pertenencia a Europa suponía en todo caso la voluntad política de participar en un destino común.
- Comprobando las contribuciones propias de otros organismos internacionales, como la OSCE, el Consejo de Europa, la UEO y la OTAN, en la articulación de la nueva Europa. Comprobando la solicitud de adhesión a la UE de algunos estados miembros occidentales, miembros o no de la AELC (EFTA), así como la existencia de Acuerdos Europeos de Asociación con los PECO, países que también consideraban como fin último de estos acuerdos su

integración en la Unión. Comprobando que la adhesión efectiva a la UE implicaba, ante todo, la adhesión a su proyecto federal, así como la voluntad y la posibilidad de aceptar todas sus reglas plenamente, en caso necesario tras un periodo de transición adecuada.

La Europa comunitaria tuvo que enfrentarse a un doble desafío interno (su propia reforma institucional) y externo (fomentar la cooperación con los demás, presiones para la ampliación). La UE podría ampliarse a través de la adhesión de los países de la AELC (EFTA) que lo quisieran, teniendo en cuenta la compatibilidad político-económica de la UE y de estos países. En este sentido, se consideraba que el EEE hubiera facilitado la posterior integración de los Estados de la EFTA que deseaban la adhesión, a la vez que hubiera facilitado una oportunidad para una estrecha asociación económica y política entre la UE y los Estados europeos económicamente desarrollados que no querían adherirse. Así, el EEE aparecía como el mecanismo que ocasionaba una colaboración económica en base a decisiones políticas entre la UE y los países de la AELC, conservando, cada una de las partes, la total libertad de decidir en materias como política exterior, de seguridad y de defensa.

El EPE jugará un papel importante como “moderador” del discurso y de la actuación política de la UE y de los PECO en el Consejo de Europa, la OSCE, la UEO y la OTAN.

Concluyendo, Europa se desarrollaba económica y políticamente, más allá de la UE a través del EEE y del EPE:

- El EEE aparece como un mecanismo multilateral de cooperación económica ilimitada, basado en acuerdos políticos específicos.
- El EPE aparece como un mecanismo multilateral de cooperación política ilimitada, basado en acuerdos políticos específicos, manteniendo la libertad e independencia formal de todas las partes.

El profesor Aldecoa (1993) consideraba que la Resolución del Parlamento Europeo sobre la creación del EPE solicitaba a la UE la creación, paralelamente con el fortalecimiento y democratización de un sistema institucional propio de carácter federal, un sistema de cooperación confederal en Europa. De esta manera, se podría constituir un marco global adecuado a escala europea como, por ejemplo, la garantía de la seguridad, la superación de los movimientos migratorios o la protección del medio ambiente. Incluso, era posible una asociación a la Unión que posibilitara a los Estados asociados participar en la PESC y en la cooperación en los ámbitos de justicia e interior (Aldecoa, 1993).

El EPE no era más que la aplicación simultánea del modelo federal para la UE y del modelo confederal y funcional para el resto. Aldecoa (1993) señalaba las tres circunstancias que habían configurado la necesidad de este Espacio político a escala europea:

- La modificación de la orientación de la UE con respecto a Rusia. En este sentido, la creación de una zona de libre cambio hubiera creado una zona comercial de más de 800 millones de habitantes.
- Fortalecer la relación política con los PECO, especialmente con los seis¹⁰ que tenían Acuerdos Europeos, que eran miembros del Consejo de Europa, que estaban asociados a la UEO y la OTAN, y que eran miembros del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) y de la Asociación para la Paz (PfP por sus siglas en inglés). Para estos países se preveía una adhesión a la UE antes del año 2000, en un momento en que la propia UE estaba lejos de expresar sus posiciones oficiales al respecto. Les recordamos que la primera referencia oficial la encontramos en la “Comunicación de la Comisión al Consejo” del 3 de marzo de 1993 y en la “Declaración de Copenhague” que hablaba de la adhesión a corto plazo de estos países a la UE probablemente antes del año 2000.
- Los países bálticos debían crear un espacio de libre comercio entre ellos, siguiendo el ejemplo del Benelux.

Para concluir, Aldecoa (1993) planteaba la necesidad de federación y confederación europea a la vez. Al mismo tiempo, se establecía que no se trataba de las confederaciones clásicas de carácter uniforme o completo, sino que se trataba de que la misma surgía a partir de una serie de confederaciones funcionales de carácter sectorial cuya constitución debía impulsar la UE.

Por su parte, Ralf Dahrendorf (1993) consideraba que Europa necesitaba una nueva articulación y pensaba en un nuevo planteamiento tipo Monnet. Es decir, se necesitaba de nuevo dar origen al movimiento europeo en base a una construcción funcional de abajo arriba.

Desde la misma posición, Pascal Fontaine (1991), en un estudio sobre el futuro de Europa, consideraba que el método comunitario elaborado por Monnet y Schuman mantenía su plena actualidad. Permitía hacer frente a la transformación radical del contexto histórico y socioeconómico del continente. En su opinión, el método de construcción continental propuesto era una respuesta a la misma necesidad de unidad y cohesión que existió después de la Segunda Guerra Mundial. Este tipo de cooperación necesitaba instituciones equilibradas, organizadas dentro de una sutil dialéctica de relaciones entre organismos supraestatales nacionales y entidades estatales. Es decir, entre organismos supraestatales con grados diferentes de cohesión, institucionalización y coherencia entre diferentes partes del continente. Fontaine (1991) consideraba que dentro de este mecanismo de dialéctica sutil, la UE era el único entramado

¹⁰ Polonia, Hungría, Checoslovaquia (República Checa, Eslovaquia), Rumania y Bulgaria

institucional eficaz que permitía y garantizaba un desarrollo europeo que ofreciera el sitio merecido en el concierto mundial.

A su vez, Gerbet (1991), hablando del método comunitario de Monnet, consideraba que, ante la opción maximalista de los federalistas integrales, Europa tenía que proponer y realizar una integración gradual a través de diferentes sectores y funciones, lo que determinaría un proceso continuo y ascendente de integración general.

Pero, ¿cómo podría articularse alrededor de la UE, con la participación de las demás instituciones ya existentes europeas y euroatlánticas, este EPE? La construcción de un EPE tuvo como método el Plan Monnet, esto es, la articulación europea de abajo hacia arriba de una manera progresiva, funcional-sectorial, desde lo “simple” hacia lo “complejo”.

La UE invitaba a todas las instituciones europeas y euroatlánticas a cooperar lo más estrechamente posible con estos países para prepararles así para la futura adhesión. Cada una de estas instituciones tenía el deber de contribuir a la convergencia de regímenes políticos y económicos. La Comunidad y sus socios deberían trabajar juntos para crear un EPE que facilitara el marco para un diálogo continuo en numerosos campos, incluyendo las áreas donde una acción efectiva requeriría la cooperación en toda Europa (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995).

El EPE desarrollaba una Región Política Europea a través de las nuevas relaciones políticas y nuevos hábitos de cooperación con los PECO, países con principios comunes que participaron progresivamente en el trabajo político de la Unión y de los organismos occidentales parte del EPE.

En cuanto a la UE, debía situarse siempre en el centro de esta actividad y de este mecanismo dinámico, porque la Asociación y el integrado de estos países en los demás organismos europeos y euroatlánticos dependía fundamentalmente de las relaciones bilaterales o multilaterales, formales o informales, que existían entre estos países y la UE. La Unión y sus relaciones formalizadas con los PECO ofrecieron legitimidad al deseo y las peticiones legítimas de ingreso de estos países en las instituciones regionales de seguridad y defensa como la UEO y la OTAN.

No ha sido una casualidad que la UEO hubiera ofrecido el Estatuto de asociado solamente a los países que ya estaban asociados a la UE o que tenían firmado tal compromiso. No ha sido casualidad que la OTAN se refiriera también al grupo de países que tenían Acuerdos de Asociación antes de hablar de otros y que el Consejo de Europa haya admitido prioritariamente, como miembros de pleno derecho, a países que ya tenían tales acuerdos. En general, se consideraba que el desarrollo de una cooperación formalizada o no, bilateral y multilateral con la UE hubiera contribuido al aumento de la confianza en estos países. Pero también, hubiera generado un aumento en su propia confianza en la perspectiva de conseguir el ingreso en la UE y otras instituciones capaces de ofrecerles una nueva relación de seguridad y defensa.

Hablando sobre las diferencias entre la “vieja” y la “nueva” Europa, Dahrendorf (1993) defendía a las instituciones supranacionales que habían surgido en la Europa de la postguerra y consideraba que el futuro de Europa dependía del desarrollo de estas instituciones. Decía Dahrendorf (1993: 25):

creo que debemos defender el internacionalismo y el multilateralismo, incluyendo las instituciones que quedaron de este importante y creativo periodo que fue 1945, inmediato a la II Guerra Mundial. Creo que debemos reforzar los elementos de derechos humanos en esas instituciones, y asegurarnos de que el Estado-nación no es el único vehículo para la defensa de los derechos humanos y civiles. Aquí radica mi mayor crítica pero también mi mayor esperanza.

En nuestra opinión, de hecho, estos mecanismos ya existían. Lo que había que hacer era que se “llenaran” de contenido específico:

- Teníamos las instituciones que formaban las confederaciones funcionales que en conjunto constituían la gran Confederación funcional denominada EPE. Es decir, la UE, el Consejo de Europa, la UEO, la OTAN y la OSCE.
- Teníamos una red de relaciones bi y multilaterales entre estas confederaciones sectoriales.
- Los PECO estaban involucrados en las actividades de la UE a través del proceso de preadhesión pero, a la vez, estaban asociados a las actividades de la UEO y de la OTAN mientras participaban como miembros de pleno derecho en el trabajo de las demás confederaciones sectoriales. Es decir, el Consejo de Europa y la OSCE.
- Se pusieron en marcha programas de cooperación y colaboración entre instituciones y países con el fin de realizar arreglos de carácter multilateral y global más consistentes y más eficaces.

El EPE existía a pesar de que todavía no tuviéramos una teoría completa sobre esta institución europea y tampoco una formalización adecuada como en el caso del EEE. Un último argumento sobre el hecho de que el EPE existía era constituido por la existencia del Pacto de Estabilidad en Europa (Comisión Europea, 1994).

El Pacto para la Estabilidad de Europa fue un ejemplo de la relación estrecha que existía entre el mecanismo de preadhesión de los PECO a la UE y el EPE, es decir, al resto de las organizaciones políticas europeas. El pacto invitaba a todas las instituciones regionales de seguridad individual y/o colectiva y de defensa a participar en él, encargándole el cumplimiento de las decisiones del Pacto a la OSCE. Todas las instituciones invitadas al lado de la UE y de los PECO eran parte del EPE o, dicho de otra forma, confederaciones que formaban la macro confederación llamada EPE.

De esta forma, estaba articulado el mecanismo de preadhesión a la UE con el EPE. El Pacto de Estabilidad se elaboró dentro de la labor de la UE, pero se encargó a un organismo que estaba situado fuera de la misma con el cumplimiento de sus exigencias. Estas consideraciones se fundan en el hecho de que el Pacto se realizó a través de la Relación Estructurada y se encargó a la OSCE su puesta en práctica (Comisión Europea, 1994).

4. A modo de conclusiones: Al final, ¿es la nueva Comunidad Política Europea una réplica del EPE? ¿Cuál será su papel en la reconstrucción europea más allá de la Unión?

La preadhesión apareció como un mecanismo que preparó la integración de los PECO en la UE a través de formas específicas: los Acuerdos de Asociación, Relación Estructurada y la Estrategia de Integración en el Mercado Interior. Así, la preadhesión aparece como un mecanismo que engloba todos estos que les aglutinaba, mediante una manera funcional-sectorial, con el fin de asegurar las condiciones que hicieran posible la adhesión.

Entre la preadhesión a la UE y los demás mecanismos políticos o económicos que existían fuera del ámbito comunitario (el EPE y el EEE), había una complementariedad necesaria porque era difícil concebir que un país perteneciera a la Unión y no perteneciera, a la vez, a las demás instituciones europeas y euroatlánticas regionales en las cuales la UE estaba involucrada y tenía intereses.

La adhesión a la UE, que se logró a través de la preadhesión, tenía que ir acompañada por una integración en la UEO y en la OTAN, por un lado y, por otro lado, por una eficiencia de la labor común UE-PECOS dentro del Consejo de Europa y de la OSCE. Solamente de esta forma la seguridad política y económica que trajo el ingreso en la UE estaba acompañada de la seguridad individual y colectiva proporcionada por el ingreso en la UEO y la OTAN.

El gran interrogante relativo a los PECO era:

- ¿Qué vamos a hacer con estos países futuros miembros de la UE ante su deseo de acceder, a la vez, a la UEO y a la OTAN?
- ¿El Estatuto de los PECO a la UEO permitía hablar de una “preadhesión” también en esta zona de lo político extracomunitario?

De nuevo, se manifestaba la relación de complementariedad que existía entre la preadhesión comunitaria y la participación de la UE y de los PECO fuera del entramado comunitario. En esta situación particular, los PECO no eran miembros de la UEO, pero tenían un estatuto de asociados y de algo más, en el sentido de que tenían una participación parecida a una “relación estructurada” pero que era menos que esta.

En cuanto a la UE, se situaba de forma continua en el centro de esta actividad y de este mecanismo dinámico porque la Asociación y el ingreso de estos países en los demás organismos europeos o euroatlánticos dependía fundamentalmente de las relaciones bilaterales o multilaterales, formales o informales, que existían entre estos países y la UE. La Unión y sus relaciones formalizadas con los PECO ofrecían legitimidad al deseo y a las peticiones legítimas de ingreso de estos estados en las instituciones regionales de seguridad y defensa como la UEO y la OTAN.

Con el mismo fin de contribuir al establecimiento de la estabilidad en Europa como organismo especializado de la UE, la UEO decidió en Bonn, el 19 de junio de 1992, establecer relaciones con los países excomunistas de Europa: Hungría, Bulgaria, Polonia, Letonia, Lituania, Rumanía y Checoslovaquia. Ello confirma nuestra hipótesis de trabajo de que existe un vínculo entre la pertenencia a la UE y la pertenencia a la UEO y/o la OTAN.

Existían algunas diferencias entre los Acuerdos de Asociación de la UEO y los Acuerdos de Asociación de la OTAN si consideramos la PfP una especie de “Acuerdos de Asociación” de estos países a la OTAN:

- Los Acuerdos de la UEO establecían relaciones multilaterales mientras los acuerdos de la PfP establecían relaciones bilaterales.
- Otra diferencia surgía del carácter político del Acuerdo con la UEO. La PfP tenía un valor militar y después una connotación política.

El final de la Guerra Fría cambió no solo los fundamentos del orden Este-Oeste sino también, las relaciones transatlánticas.

Dentro del compromiso formal o del compromiso “de hecho” de la Alianza de proyectar estabilidad hacia el Este tenemos que recordar el papel de la PfP como la actividad del CCAN. El compromiso de la OTAN de ampliarse hacia al Este, una vez cumplidas las exigencias y establecida una estrecha relación con los futuros miembros a través de las dos instituciones ya denominadas, incrementó la estabilidad en la región y en todo el continente europeo. Si la creación del CCAN ha significado el establecimiento del marco de diálogo entre la OTAN y los antiguos enemigos, un marco de entendimiento entre el Este y el Oeste fuera del ofrecido por la OSCE, el PfP, dirigiría a la creación de una “alianza operativa” entre la OTAN y los países que pensaban unirse a la organización.

La OTAN estaba buscando su camino en la “Europa, después de Europa” y necesitaba una rearticulación dentro y fuera. Dentro, porque después de que Estados Unidos (EE.UU) percibiera la UEO como una amenaza para su liderazgo europeo, decidieron que la formalización de la UEO dentro de la UE no ponía en peligro la Alianza ni tampoco el papel de los EE.UU en el continente europeo. Se consideraba que un desarrollo correspondiente de la UEO, como

brazo armado de la UE, aumentaría la estabilidad en el continente y abriría un campo nuevo en la colaboración de la UEO con la OTAN para misiones de mantenimiento de la paz, ayuda humanitaria o implementación de paz. Ya se creía que una UEO fuerte podría apoyar su misión a la OTAN. Todavía existían polémicas en cuanto a las relaciones entre las dos instituciones, en el sentido que los estadounidenses querían entender la UEO como pilar europeo de la OTAN, mientras que los franceses querían hablar más de una colaboración entre dos instituciones diferentes. La UEO, expresión última de la identidad europea y, la OTAN, expresión de la solidaridad transatlántica.

Fuera y en relación a los PECO, después de un rechazo tajante a la petición implícita y explícita de estos países de ingresarse en la OTAN y después de unas promesas favorables a una evolución positiva de las realidades políticas rusas, la situación ha cambiado mucho. La mayoría aboga por una cooperación más o menos estrecha entre la OTAN y los países excomunistas dentro de unos organismos capaces de preparar el futuro integrado de estos países y capaces de averiguar el deseo sincero de cooperación. Al mismo tiempo, se considera la capacidad de estos países para adaptarse a las exigencias de tal incorporación, pudiendo probar su compromiso definitivo con la democracia y el mercado, siendo capaces de aglutinar dentro de la alianza una cooperación política y un acercamiento político-militar. En este sentido, se consideraba que la OTAN y el PFP respondían a estos requisitos siendo organismos formalizados adecuadamente para preparar el ingreso de estos países o de algunos de ellos.

Para concluir, a nuestro entendimiento no existía una relación de causalidad entre el ingreso en la UE y el eventual ingreso en la UEO y/o la OTAN sino que se trataba de una relación de complementariedad. Era difícil pensar en una integración en la UE sin pensar en una integración en las estructuras occidentales de defensa porque sin seguridad no había estabilidad política, económica y financiera. Sin estos no había progreso, tranquilidad y bienestar. Esto no quería decir que no era posible el ingreso en la UE sin la adhesión simultánea a la UEO o/y a la OTAN. Nos referimos a que parecía más probable que los países que ingresasen como miembros de pleno derecho de la UE serían también miembros de pleno derecho de una y otra de estas organizaciones regionales o de las dos.

Si os convencimos de este *déjà vu* del que hablábamos al principio, veamos cuál es la situación actual:

- Tenemos una UE de 27 miembros y tenemos cuatro países candidatos de los Balcanes Occidentales que están negociando o han recibido permiso para negociar la adhesión a la UE (Montenegro, Serbia, Albania y Macedonia del Norte). Tenemos a Bosnia-Herzegovina esperando una opinión favorable en este sentido¹¹ y tenemos a Kosovo, que no podrá permanecer en este vacío político europeo determinado por que hay países en la UE que no lo reconocen por completo como país (Rumanía, Grecia, Chipre, España, Eslovaquia). También tenemos a Ucrania más Moldavia, que han recibido el estatus de países candidatos, a los que debería añadirse Georgia del grupo denominado Asociación Oriental.
- Tenemos tres estados de los Balcanes Occidentales que se han adherido a la OTAN (Montenegro, Macedonia del Norte y Albania).
- Tenemos siete estados miembros del Consejo de Europa (excluyendo Kosovo).
- Tenemos los mismos estados miembros de la OSCE.

Teniendo en cuenta que al momento que escribo estas líneas todavía no tenemos las decisiones últimas de la UE sobre esta Comunidad Política Europea, tampoco hay mucho análisis sobre este tema. De aquí nuestro deseo de aportar algo en esta materia.

Aldecoa (2022), hablando de Macron y de la Comunidad Política Europea, señala que:

él quiere, por un lado, profundizar el modelo de la UE a través de la Comisión Europea y, por otro lado, establecer una Confederación entre todos los Estados europeos en la cual participen Ucrania y otros países de la vecindad y otros que no estaban en el proyecto. Esto se planteó para ganar peso político, un peso económico, para cooperar en transportes, energía etc. Esa nueva comunidad será confederal, es decir intergubernamental. Parece que van a convivir dos organizaciones, dos comunidades: una, la que tenemos profundizada, federal, la Unión; y otra, Confederal que sean todos los Estados de Europa (...) Esto va rápido, más rápido de que nadie pensaba (Aldecoa, 2022: 6).

En ese mismo sentido, Catalina Guerrero (2022: 1) señala que la Comunidad Política Europea jugará el papel de “antesala para países con aspiraciones a integrar la UE y que la propuesta ha sido recibida con cierto interés, pero también con advertencias sobre las frustraciones que podría generar (...)” Enumera como países invitados a Albania, República de Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia, Turquía, Bosnia-Herzegovina y Kosovo y continúa diciendo que esa estructura permitiría incorporar países que comparten los mismos valores de la UE y que será un nuevo espacio de cooperación política y de seguridad, pero también, en ámbitos como los transportes, la energía o la circulación de personas. Citando a Ignacio Molina del Real Instituto Elcano, Guerrero (2022) continúa señalando que a Francia no le gusta las ampliaciones y que la propuesta de la nueva “comunidad política europea” se podría asemejar al “invento” de Nicolas Sarkozy con la Unión por el Mediterráneo, para Turquía y que no ha servido de nada. Por otra

¹¹ El Consejo Europeo ha decidido esperar más en el caso de ellos.

parte, se puede entender como una nueva fórmula que pueda beneficiar de manera muy rápida a países como Ucrania y otros sin tener el estatus de candidato a la UE (Guerrero, 2022)

La última noticia es que en el Consejo Europeo del 6 y 7 de octubre, como parte de la actividad de la Presidencia del Consejo de la República Checa, va a tener lugar una reunión específica con el fin de dar vida a la nueva Comunidad Política Europea y con la participación de los países miembros de la UE, más Albania, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia, Ucrania, Moldavia, Georgia, Azerbaiyán, Armenia, Gran Bretaña, Noruega, Suiza y Turquía. Los temas de la posible agenda de esta primera reunión no son muy diferentes de los temas de las agendas de las reuniones de los PECO de aquel entonces (cooperación política, colaboración económica, seguridad, crisis, etc.), aunque, evidentemente, puesta al día: la guerra de Ucrania, la crisis energética, la crisis económica o la relación con Rusia, entre otras cuestiones.

Por tanto, se dan las condiciones para replicar la estrategia de ampliación de la UE a los estados de Europa Central y del Este aplicada tras la caída del Muro de Berlín y, respectivamente, para crear esa colaboración dentro de un EPE – que llamaremos de aquí en adelante Comunidad Política Europea – para la ampliación progresiva hacia las nuevas regiones democráticas del Suroeste europeo, del “nuevo” Este y de las demás organizaciones occidentales como la OTAN, el Consejo de Europa y la OSCE. De esta forma, la Comunidad Política Europea aparece como un mecanismo flexible de tipo confederal sectorial-funcional, con una naturaleza política y con el fin de aunar sectores de interés común para la UE y los países de los Balcanes y de Europa Oriental que están fuera pero cerca – políticamente – y alrededor – geográficamente – de la UE. Se trata, en definitiva, de compartir principios, normas, valores y de colaborar en la elaboración de políticas comunes en materia de asuntos exteriores, de seguridad interna y externa, de derechos humanos y de las minorías, de defensa, pero también, de políticas públicas de ámbito europeo entendidas como políticas de acompañamiento. Por fin, la Comunidad Política Europea puede actuar como un “moderador” del discurso y de la actuación política de las dos partes, la UE y las demás organizaciones occidentales (OTAN, Consejo de Europa, OSCE), pero también, con los países de los Balcanes Occidentales y del Este.

5. Bibliografía

- Aldecoa, L. F. (1993): “Eficiencia, eficacia y democracia. Condiciones estructurales para la mutación de la Comunidad Europea a la Unión Europea y para la configuración del Espacio Político Europeo”, *Sistema*, 114-115, pp. 55-82. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10234/115602>
- Aldecoa, L. F. (2022): “Se ha abierto una nueva etapa”, *Atalayar*. Disponible en: <https://atalayar.com/content/francisco-aldecoa-se-ha-abierto-una-nueva-etapa>
- Barbulescu, I. G. (2022): *Noua Europa. Volumul II: O istorie politica a (re)unificarii europene*, Bucarest, Polirom.
- Consejo Europeo (2022): *Conclusiones del Consejo Europeo sobre Ucrania, las solicitudes de adhesión de Ucrania, la República de Moldavia y Georgia, los Balcanes Occidentales y las relaciones exteriores, 23 de junio de 2022*, Bruselas, Consejo Europeo. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022/>
- Comisión de las Comunidades Europeas (1995): *Una cooperación más estrecha con los países de Europa Central y Oriental*, Bruselas, Servicio de Documentación de la Comisión de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea (1994): *Conference sur le Pacte de Stabilité en Europe. Discours del Presidente de la Comisión de l'Union Europeenne*, París, Comisión Europea.
- Dahrendorf, R. (1993): “Entre la vieja y la nueva Europa”, *Política Exterior*, VII (34), pp. 19-25.
- Dávila, D. y García, L. (1995). “La evolución de la postura rusa en materia de política de seguridad y la nueva arquitectura de seguridad en Europa”, *Cuadernos del Este*, 15, pp. 95-100
- Favaretto, T. (1991): “L'evoluzione della situazione nell'Europa centrale e orientale i problema della collaborazione paneuropea”, *Est-Ovest*, 4, pp. 17-26.
- Ferrari, L. (2001). “L'UEO dans le procesus de l'Union Europeenne. Response au Trente-nuevieme rapport annuel du Conseil”, *Assemblée du l'Union de l'Europe Occidentale*, 1417.
- Fontaine, P. (1991): “L'Europe devant son avenir”, *Cadmos*, 55. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0191-6599\(92\)90312-Z](https://doi.org/10.1016/0191-6599(92)90312-Z)
- Fries, F. (1995): *Les grandes débats européens*, París, Science Politique.
- Galtung, J. (1991): *De la bipolaridad a la unipolaridad en un mundo multipolar*, Madrid, Centro de Investigación para la Paz.
- Guerrero, C. (2022): “¿Una Comunidad Política Europea para frenar nuevas ampliaciones de la UE?”, *EuroEFE*. Disponible en: <https://euroefe.euractiv.es/section/ampliacion/linksdossier/una-comunidad-politica-europea-para-frenar-nuevas-ampliaciones-de-la-ue/>
- Hyde-Price, A. (1996): *The International Politics of East Central Europa*, Manchester, MUP.
- Larrabee, F. S. (1995): “La ampliación de la OTAN: políticas y dilemas”, *Meridiano CERJ*, 5.
- OTAN (1991): *Declaración de Roma del Consejo Atlántico del Norte*, Roma, OTAN.
- Parlamento Europeo (1992): *Informe de la Comisión de Asuntos sobre la articulación y estrategia de la Unión Europea con vistas a su ampliación y la creación de un orden global a escala europea*, Bruselas, Parlamento Europeo.

- Parlamento Europeo (1993): *Informe sobre las relaciones entre la Unión Europea, la UEO y la OTAN*, Bruselas, Parlamento Europeo.
- Parlamento Europeo (1993): *Un marco institucional y coherente para la Unión Europea, la OTAN y la UEO, Informe de Karel Gaucht*, Bruselas, Parlamento Europeo.
- Pinol Rull, J. L. y González Bondía, A. (1995): “El lento establecimiento de una política europea de defensa común. Claves para interpretar la política exterior española y las RRII en 1994”, *Anuario Internacional CIDOB*, 1994, pp 131-144. Disponible en: https://www.cidob.org/es/media2/publicacions/anuario_cidob/1994/articulo_j_l_pinol_rull
- Poos, J. F. (1995): “Paramatres pour la stabilite en Europe”, *Studia Diplomatica*, 48(4), pp. 3-19. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/44837202>
- Rupnik, J. (1994): “La Comunidad Europa antes el dilema del Este”, *Leviatan*, 56, pp. 17-24.
- Ryba, B. C. (1994) : “L’Unión Europeenne et l’Europe de l’Est”, *Revue de Marche Commun et de l’Unión Europeenne*, XI(382), pp. 564-582.
- Sidjanski, D. (1992) : *L’avenir federaliste de l’Europe*, Paris, PUF.
- Skubiszewski, K. (1994): “Europa Central y la Unión Europea”, *Política Exterior*, 39, pp. 18-29. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/20643489>
- Sturmer, M. (1994) : “Quel monde demain?”, *Commentaire*, 67, pp. 513-521.
- Unión Europea (1994) : *Conférence sur le Pacte de Stabilité en Europe*. Discours del Presidente de la Comisión de l’Unión Europeenne, Paris, Unión Europea.
- Unión Europea (2022) : *Conferencia Sobre el Futuro de Europa. Informe sobre el resultado final*, Bruselas, Unión Europea. Disponible en: <https://futureu.europa.eu/pages/reporting?format=html&locale=es>