



431

SEPTIEMBRE
2016

¿QUÉ ESPERAR DE BRATISLAVA?

Pol Morillas, investigador principal, CIDOB

* Este artículo se publicó previamente en *El Periódico* y en *Agenda Pública*

Mañana la Unión Europea se reúne por primera vez sin el Reino Unido ocupando su asiento en la mesa del Consejo Europeo. Los líderes de la UE ensayaron ya esta fórmula en una reunión informal posterior al referéndum del 23 de junio, en la que acordaron volverse a reunir en Bratislava para empezar a dibujar la Europa del futuro. En una cumbre más simbólica que efectiva, los jefes de estado y gobierno escenificarán lo que desde junio es una realidad: la integración europea tiene también una vía efectiva de desintegración.

El Presidente del Consejo Europeo ha querido que la cumbre de Bratislava no tenga agenda formal ni se adopten conclusiones. No le falta razón a Donald Tusk al recordar que hasta que el Reino Unido no invoque el artículo 50 del Tratado de la UE, ésta continúa teniendo 28 estados miembros. El carácter informal de la cumbre no le quita sin embargo una alta carga simbólica. Reunirse a 27 es reconocer que “Brexit significa Brexit”, no solo para la primera ministra británica, sino también para el resto de socios europeos.

Hoy coexisten, por lo menos, dos elementos que impiden grandes pasos adelante en el diseño de la futura UE. Por un lado, buena parte de los presentes en Bratislava tienen comprometido su futuro político. Al motor franco-alemán le deparan elecciones presidenciales y legislativas en abril y otoño de 2017, respectivamente. La pérdida de popularidad de François Hollande parece un pozo sin fondo ante el auge de su antiguo adversario Sarkozy, la extrema derecha de Le Pen y la rivalidad interna con Emmanuel Macron. Alternativa por Alemania le pisa los talones a Angela Merkel después de las elecciones regionales de Mecklemburgo-Antepomerania. Italia espera los resultados del referéndum constitucional que marcarán el futuro de Renzi, quien a su vez parece ser el único líder que hace de Europa su bandera. Al horizonte están también el referéndum anti-refugiados promovido por Orbán en Hungría, la repetición de la segunda ronda de las presidenciales austríacas (con el líder de extrema derecha Höfer por delante en las encuestas) y el fin del bloqueo político en España.

Por el otro, están las tendencias de fondo que condicionan la cumbre de Bratislava, como el auge del populismo eurófono y la extrema derecha en buena parte continente. Se percibe hoy una división entre aquellos que entienden que el shock del Brexit debe propulsar una reflexión de fondo sobre el futuro de Europa y aquellos que entienden que lo mejor para superar la crisis es dar solución a los problemas

reales de los ciudadanos. En otras palabras, los partidarios de la reforma a fondo y los de la Unión práctica.

Los que proponen una reforma a fondo de la UE se encuentran divididos entre los que se remiten a la receta clásica del “más Europa” y los que prefieren reforzar la cooperación entre los gobiernos nacionales. La Comisión se ha esforzado en situarse en el centro de las respuestas europeas a la crisis del euro y de los refugiados, con su Plan Juncker y cuotas de reubicación de refugiados. Los estados han apoyado o rechazado las propuestas de la comisión en función de sus prioridades nacionales, con Alemania reclamando una respuesta conjunta a la crisis de los refugiados pero oponiéndose a mayores dosis de flexibilidad y mutualización de la deuda en la zona euro. Por su parte, las economías del sur recordaron en la reciente cumbre de Atenas que la resolución a los males económicos del continente pasa por más convergencia económica, más mecanismos centralizados de gestión de crisis y menos políticas de austeridad en la zona euro.

Los partidarios de la Europa intergubernamental encuentran hoy en los países del este su máximo exponente. Según ellos, la Unión está irrevocablemente destinada a sufrir de un déficit de legitimidad permanente, a la vez que una incapacidad para dar respuesta a los problemas de los ciudadanos. La Unión es incapaz de reformarse, por lo que el refuerzo de los estados como representantes legítimos de los ciudadanos requiere devolver poderes y capacidad de toma de decisión a las capitales europeas.

Esta narrativa tiene puntos de conexión con los partidarios de la Europa práctica. Aquí están aquellos que entienden que la UE debe centrarse en dar respuesta a las preocupaciones principales de los europeos, que a día de hoy son la inmigración y el terrorismo (así lo afirman un 48% y un 39% de los ciudadanos europeos cuando se les pregunta por su principal preocupación, según el Eurobarómetro). La Europa práctica debe potenciar también las herramientas que más apoyo generan, con la Europa de la seguridad y la defensa en lo alto de la lista (la Política Común de Seguridad y Defensa cuenta con un 74% de apoyo).

La suma de todos estos elementos (las dificultades para abordar problemas de fondo, las divisiones internas entre estados miembros y las recetas para una Europa práctica) da un resultado lógico: la cumbre de Bratislava será un fiel reflejo de los mismos. Para bien o para mal, el Consejo Europeo se encuentra en el centro de la maquinaria de gestión de crisis de la Unión. Así fue durante la crisis del euro, la de los refugiados y, ahora, el Brexit. En contra de lo que estipulan los Tratados, más que dedicarse a dibujar líneas maestras, los jefes de estado y gobierno de la UE se dedican hoy al “micromanagement”.

Así es como Bratislava pasará por encima de los elementos de fondo de las crisis europeas y, centrándose en el mínimo común denominador entre estados, dará un paso adelante en la Europa práctica. La agenda de seguridad y defensa dominará los debates, con el trasfondo de los atentados terroristas en Europa y la terrible asimilación entre refugiados e inseguridad. Los ingredientes del cóctel para la securitización de la Unión están preparados: una preocupación creciente de los ciudadanos, una respuesta inmediata al auge de la extrema derecha y una fuerte división sobre el futuro de la Unión.

Las no-conclusiones de la cumbre de Bratislava harán hincapié en el refuerzo de la cooperación en la lucha contra el terrorismo y el progreso hacia la Unión de la defensa. Recordarán que para ello no es necesario un cambio en los Tratados porque, de hecho, buena parte de lo que se discutirá en Bratislava ya ha sido prometido con anterioridad. La cooperación estructurada permanente, el uso de los “battlegroups” o la creación de un único centro de comando de las operaciones de defensa están en lo alto del ranking de los mecanismos previstos en el Tratado de la UE pero jamás llevados a la práctica.

Bratislava pondrá el foco en lo que puede funcionar, no en lo que probablemente necesitaría la Unión para salir del atolladero en que la deja el Brexit. Ello requeriría un debate de fondo entre los que proponen una Unión con distintos núcleos de integración y los que aborrecen la lógica de la “Unión cada vez más estrecha”. La ausencia de este debate es la consecuencia lógica de que la gestión de crisis esté hoy en manos de los gobiernos nacionales y del Consejo Europeo y su micromanagement. Una Europa sujeta a las dinámicas nacionales difícilmente puede tener la vista puesta en el largo plazo, menos aún cuando se avecinan cambios políticos en los principales estados de la Unión.