

Anuario Internacional CIDOB 1999 edición 2000

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 1999

La Unión Europea y los Balcanes: problemas y perspectivas.
Ángel Viñas

La Unión Europea y los Balcanes: problemas y perspectivas

Ángel Viñas
Director de Relaciones
Multilaterales en
la Comisión Europea.
Catedrático de la
Universidad Complutense

*Las opiniones expresadas
en este artículo son de la
exclusiva responsabilidad
del autor.*

A riesgo de ser provocativo, no parece exagerado afirmar que, en la actualidad, la Unión Europea del futuro va forjándose a causa, entre otras, de la necesidad de dar respuesta a las interminables crisis en los Balcanes y de extraer enseñanzas de las mismas. No ha sido siempre éste el caso. Incluso tras la puesta en marcha de los acuerdos de Dayton/París, la política de la UE no había logrado adquirir una capacidad de configuración sobre la evolución de la zona. Esto no significa, sin embargo, que la Unión no tuviera influencia alguna. Sus aportaciones han sido con frecuencia menospreciadas en la literatura de procedencia estadounidense y, de manera rotunda, por varios protagonistas de la política norteamericana (Holbrooke, 1998). Sin embargo, sólo con una cierta mala fe es posible ignorar que muchas de las actividades de la UE prepararon el terreno para la "solución" que, no sin dolores, fue posible encontrar para Bosnia-Herzegovina (De Montferrand, 1999). La situación al comienzo del nuevo siglo es completamente diferente. La UE ha ido potenciando mecanismos esenciales para proyectar no sólo influencia sobre la zona sino, y sobre todo, para configurar su evolución futura. La línea divisoria entre preparación y reacción por un lado, como en el pasado, y actuación estructurante por otro, como en el futuro, se encuentra en una crisis en la que la UE como tal no estuvo directamente imbricada: Kosovo. Ello no obstante, antes de abordar lo que de novedoso han aportado las secuelas de dicha crisis, es preciso describir a grandes rasgos el ámbito de las reorientaciones.

Líneas de continuidad

En 1996 la UE adoptó un enfoque regional de cara a los Balcanes, planteando la preferencia por poner en práctica, con toda transparencia, un conjunto de actuaciones coherentes a fin de desarrollar nuevas relaciones con los países de la zona: Bosnia-Herzegovina, Croacia, la República Federal de Yugoslavia (RFY), la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) y Albania. Algo más tarde, en abril de 1997, el Consejo de la Unión definió un conjunto de condiciones de naturaleza política y económica a las que deberían atenderse tanto la posibilidad de expansión de las relaciones bilaterales como la concesión de diversas modalidades de ayuda. En esta línea, una de las consecuencias inmediatas de la crisis de Kosovo fue que, en junio de 1999, se ampliara el enfoque regional con el fin de poner en marcha un proceso de asociación y estabilización que englobase al conjunto de los países en cuestión. La idea era favorecer la estabilidad política regional e impulsar el comercio tanto con la UE como el intrarregional, con la posibilidad -futura- de crear

una zona de libre comercio. El proceso sería lubricado por un entramado institucional sólido de relaciones con la Unión, la cual se comprometía a aumentar sus flujos de ayuda. Esta decisión, basada en un complejo juego de intereses nacionales e institucionales diversos, no ha parecido suficiente a ciertos analistas, algunos de los cuales se apresuraron a desarrollar planteamientos mucho más ambiciosos (Emerson y Gros, 1999). Sin embargo, frente a la realidad balcánica, la experiencia muestra que no sólo cuentan las necesidades de la zona sino, y sobre todo, el grado de anuencia que se forje en torno a la respuesta conjunta.

En el enfoque ampliado, las condiciones de la época pre-Kosovo no variaron. Subsisten las de índole general que se aplican a los cinco países y que están vinculadas a la realización de reformas democráticas, a la implantación del respeto de los Derechos Humanos y hacia las minorías, al regreso de refugiados y personas desplazadas, a cambios económicos y a la intensificación de la cooperación regional. También subsisten las condiciones específicas. Entre éstas cabe mencionar a título de ejemplo las obligaciones

“Una de las consecuencias inmediatas de la crisis de Kosovo fue que, en junio de 1999, se ampliara el enfoque regional”

dinámicas de los acuerdos internacionales de paz: de Dayton/París y sus derivados para el caso de Bosnia Hercegovina; de Dayton/París y Erdut para Croacia, y, en el caso de la RFY el cumplimiento adicional de la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del 10 de junio de 1999. La Comisión Europea (COM 99,

COM 2000) vela por el seguimiento de las modalidades de cumplimiento de tales obligaciones, que ha ido desgranando en una serie de informes periódicos y en un conjunto de recomendaciones para la acción, aceptadas sin grandes modificaciones por el Consejo. En esta línea de continuidad, se encuentra en preparación el primero de los acuerdos de estabilización y asociación. Se trata de un acuerdo preferencial con la ARYM pensado para contribuir a su estabilidad política y económica y, por ende, a la de la zona. Dicho acuerdo sustituirá al de cooperación, que entró en vigor el 1 de enero de 1998, y cubrirá la esfera política, económica y comercial. Entre los principios generales que alumbran el acuerdo en gestación figura, en lugar destacado,

la disponibilidad de la ARYM a desarrollar relaciones de cooperación y de buena vecindad con los demás países de la zona. El acuerdo se basa en un nivel adecuado de concesiones mutuas respecto al movimiento de personas, productos, capitales y servicios, así como el desarrollo de proyectos de interés común. La idea es que de esta obligación se derivarán efectos estabilizadores sobre el resto de la zona. También se aspira a lanzar un movimiento enérgico en favor de la asociación de la ARYM a la UE. Esta asociación se prevé que pueda entrar en vigor al final de un período de transición, dividido en dos etapas sucesivas y transitorias no automático. Durante dicha transición se establecerá una zona de libre comercio. La ARYM se comprometerá a ir más deprisa que la UE, en particular con referencia a los productos industriales que en ella se originen, muchos de los cuales gozan ya de acceso a la Unión exento de derechos aduaneros. El acuerdo no afectará a la posibilidad de que la ARYM pueda otorgar concesiones preferenciales, mucho más elevadas que las que conceda a la UE, a las importaciones de otros países de la región, incluidos los contiguos, con el fin de favorecer el desarrollo del comercio intrarregional. Una serie de protocolos específicos detallarán los principios que regulen el comercio de textiles.

Tras el cambio político en Croacia, marginada por el régimen del desaparecido presidente Tudjman, se ha abierto la posibilidad de resolver los numerosos contenciosos que la habían separado de la UE. Una serie de señales enviadas desde Bruselas han hecho ver a los nuevos dirigentes croatas que la Unión está dispuesta a mejorar sus flujos de ayuda y a abrir un proceso que desemboque en la negociación de un futuro acuerdo de estabilidad y cooperación. En febrero 2000 el Consejo decidió solicitar a la Comisión que realizase un estudio de factibilidad al respecto. Respecto a Bosnia-Hercegovina, los problemas políticos e institucionales, el subdesarrollo de la estatalidad y la ausencia de auténticas reformas económicas no hacen pensar en la posibilidad de un acuerdo de estabilización y asociación. Las preferencias comerciales autónomas concedidas por la UE y la continuidad de la ayuda son las bases sobre las que previsiblemente discurrirán las relaciones futuras. Aunque las grandes aportaciones del exterior han creado en este pequeño y escindido país una cultura de la dependencia (recibe en términos relativos más ayuda que ninguno otro en Europa, incluida

Albania) la contribución de la UE no puede relajarse en áreas tales como la reconstrucción, la ayuda a refugiados y personas desplazadas y el funcionamiento, bajo la autoridad de los Altos Representantes (uno de los cuales fue el antiguo ministro español de Asuntos Exteriores, Carlos Westendorp), del dispositivo internacional encargado del cumplimiento de la parte civil de los acuerdos de Dayton/París. La SFOR (la fuerza de estabilización de la OTAN) vela, mientras tanto, en lo que se refiere a la parte militar. Con todo, si alguna vez las escisiones étnicas se palían, la pequeñez de la economía bosnia no plantearía problemas importantes en su acercamiento a la Unión. En la peor situación de todas se encuentra la RFY, que ni siquiera disfruta de preferencias y que ha estado sometida a un amplio abanico de sanciones, así como limitaciones al desplazamiento de sus dirigentes políticos, económicos y militares y a manifestaciones evidentes de aislamiento internacional. Sólo en febrero del 2000, tras largas discusiones internas y entre la Unión y los Estados Unidos, en el marco de un movimiento de apoyo a la oposición serbia, se produjo el aligeramiento de ciertas sanciones (vuelos civiles) compensado con la ampliación de la lista de personas a quienes los estados miembros seguirán denegando visados de entrada en el territorio de la Unión.

Nuevas líneas de actuación

Si la crisis de Kosovo condujo de inmediato a la ampliación del enfoque regional previo, dos nuevas líneas de avance no tardaron mucho en hacer acto de presencia. La primera se centró en el apoyo al proceso de reconstrucción, auspiciado por las Naciones Unidas al amparo de la resolución 1244. La segunda, de proyección geográfica más amplia, va ligada a una iniciativa alemana que terminaría desembocando en el denominado Pacto de Estabilidad para la Europa sudoriental, aprobado por la UE en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 e impulsado formalmente por todos los participantes en una cumbre en Sarajevo a finales de julio. En consonancia con la resolución 1244, la Unión Europea asumió la responsabilidad de gestionar el cuarto pilar de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), dirigida por el conocido ex ministro francés, Bernard Kouchner. El cuarto pilar comprende los aspectos económicos de la reconstrucción. Como hitos

inmediatos de su actividad, vehiculada por la Comisión Europea, pueden destacarse amplias medidas referidas al restablecimiento de las actividades económicas básicas, a la introducción de los instrumentos esenciales de política económica (servicios aduaneros, circulación monetaria, control de pagos, sistema fiscal, medidas presupuestarias de urgencia) y a la puesta en marcha de las instituciones financieras bancarias y no bancarias. El desafío era, y es, inmenso: se trata, nada más y nada menos, de crear un nuevo sistema económico en el respeto de los compromisos que subyacen a la resolución 1.244, que no prevé la secesión o independencia de Kosovo con respecto a la RFY. Simultáneamente era preciso movilizar la ayuda financiera exterior (dos conferencias de donantes tuvieron lugar en la segunda mitad de 1999, auspiciadas por la Comisión Europea y el Banco Mundial, que llevaron a la identificación de importantes compromisos financieros) y revitalizar sectores esenciales para la vida económica y social de Kosovo, eliminando estrangulamientos e introduciendo un mínimo de certidumbre en el cuadro institucional dentro del cual han de desarrollarse las actividades económicas. De las dificultades por superar da buena cuenta el hecho de que la reconstrucción se ha visto duramente afectada por la ausencia de toda legislación en materia urbanística y registral, unida a las secuelas de numerosas disposiciones discriminatorias en cuanto al acceso a la propiedad, derivadas de la época serbia. Por su parte, la Comisión envió de inmediato a Prístina un grupo de trabajo, encargado de organizar las actividades de determinación de daños y de iniciar la ayuda directa comunitaria en torno a cinco programas, entre los cuales destacan la asistencia técnica y administrativa, ayuda a las colectividades locales y apoyo sanitario y hospitalario. A comienzos del año 2000 la UE estableció una Agencia Europea para la Reconstrucción.

Si la acción de la UNMIK y de la nueva Agencia está centrada en Kosovo, el Plan de Estabilidad, bajo la responsabilidad de un ex ministro alemán, Bodo Hombach, como coordinador del mismo, tiene una ambición mucho más amplia. Se trata, en primer lugar, de una iniciativa de carácter esencialmente político en la que participan no sólo los quince países miembros de la Unión y los procedentes de la ruptura de la antigua Yugoslavia (salvo la RFY) sino también los contiguos a la zona (Albania, Bulgaria, Hungría, Rumanía) junto a Rusia, Turquía, Estados

Unidos, Canadá y Japón, amén de una larga lista de organizaciones e instituciones internacionales de ámbito global (Naciones Unidas, FMI, Banco Mundial) y regional (Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, OTAN, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Consejo de Europa, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, etc.) así como diversas iniciativas de esta índole. Se trata, en segundo término, de un esfuerzo de cooperación orientado a la reducción de tensiones y crisis en el sudeste europeo, basado en una estructura institucional ligera con reuniones periódicas de sus componentes agrupadas en mesas de trabajo (democratización y Derechos Humanos; reconstrucción, cooperación y desarrollo económicos; problemas de seguridad y de interior), que informan periódicamente a una mesa regional. Y, por último, se trata de un ejercicio promotor de la confianza mutua mediante la identificación de proyectos o medidas cuya financiación pueda ser traspasada a donantes interesados. A finales de marzo del 2000 tuvo lugar en Bruselas una conferencia de donantes en apoyo del Pacto, cuya estructura y relativa falta de orientación ha dado

“No hay política configurativa con efectos más intensos y profundos que la que se liga a la posibilidad de la adhesión a la UE”

origen a críticas (Pack, 1999). El Pacto ha explorado cómo asociar a sus actividades a las fuerzas democráticas serbias, en reconocimiento del hecho de que la estabilidad de la zona será de difícil consecución mientras subsista el actual régimen de Belgrado. El coordinador podrá invitar a los representantes de aquéllas a las reuniones, grupos de trabajo y otras actuaciones en el marco del Pacto. La Unión Europea ha definido amplias prioridades para cada una de las mesas. Así, para la primera, cabe mencionar el fortalecimiento institucional, la promoción del buen gobierno, la libertad de los medios y la educación; para la segunda, el desarrollo del sector privado, la infraestructura y el medio ambiente regionales y la reforma legislativa; y, para la tercera, la lucha contra la criminalidad organizada y la corrupción, la gestión de problemas fronterizos, la lucha contra las minas antipersonales (presentada por quien escribe estas líneas en la reunión de Sarajevo de febrero del 2000) y la reducción de los niveles de proliferación de las armas de pequeño calibre. En la estrategia de la Unión, el proceso de estabiliza-

ción y asociación es el basamento esencial del Pacto. Para el período 2000-2006 se prevé que el volumen de recursos financieros movilizables alcanzará la nada desdeñable suma de 5.500 millones de euros. Aunque la inestabilidad política hace difícil precisar el monto, esta cifra de referencia puede y debe compararse con los recursos movilizados hacia la región por parte de la Unión Europea desde 1991 hasta la fecha: unos 4.500 millones. Ahora bien, si se computa la ayuda de carácter humanitario y las aportaciones de los estados miembros, el total es, naturalmente, mucho más elevado: ante el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 se esgrimió la abrumadora cifra de 17.000 millones de euros.

Una política configurativa

Con todo, no son los recursos financieros movilizados o por movilizar lo que en el futuro constituirá la palanca básica de la que se servirá la Unión para proyectar estabilidad y favorecer el progreso económico y político del sudeste europeo. Tras la crisis de Kosovo, en efecto, se dio en cierto modo un paso decisivo: la UE apuntó la posibilidad de que, en un futuro, los países de la zona puedan incorporarse a las estructuras europeas, es decir, que se conviertan, ni más ni menos, que en miembros de la Unión. Eslovenia, apenas afectada por las guerras de los Balcanes, ha marcado la pauta. Este es un giro decisivo que responde a una visión de largo plazo. La Unión ha contribuido de manera sustancial a superar resquemores y rivalidades históricas en Europa Occidental y, por ende, a asentar firmemente la paz, la estabilidad y el progreso entre sus miembros. Se trata de un aspecto que hoy ha pasado a ser considerado casi como anodino. Pero los constantes hechos en los Balcanes y en la Europa Central y Oriental muestran que tal papel no ha perdido actualidad en el entorno de la Unión. Al contrario, la Unión puede -y debe- volver a desempeñar su papel primigenio respecto a esos países que, por mor de la Guerra Fría, quedaron al margen de los esquemas de integración impulsados en la parte occidental del continente. En este sentido, la política de configuración del futuro de la zona forma parte ya del abanico de responsabilidades -y privilegios- de la Unión Europea. Ninguna otra organización, institución o mecanismo podrá sustituirla. Tal estructuración tampoco pueden asegurarla las organizaciones globales ni las regionales, de las que con excep-

ción de la RFY forman parte los países balcánicos. La Unión ha de colmar, en su propio interés, un vacío estratégico proclive a la inestabilidad y que se encuentra al lado mismo de sus fronteras.

Por lo que se refiere a la evolución inmediata, la Comisión se ha comprometido a proponer al Consejo la adopción de una nueva base reglamentaria que ampare las acciones de ayuda y asistencia a los Balcanes occidentales. En este sentido, un futuro reglamento del Consejo permitirá abordar toda una serie de problemas que han afectado negativamente a los flujos financieros hacia la zona, tales como una movilización excesivamente lenta, lastrada por procedimientos complejos que han reducido el impacto de la ayuda. Este lamentable fenómeno ha dado alas a protagonistas ajenos a la UE, a la vez que ha disminuido su influencia y dañado a su imagen, tanto en la zona como internacionalmente. Una de las ideas que se manejan estriba en unificar el marco reglamentario. La coexistencia de dos reglamentos, PHARE (Polonia y Hungría: Acción para la Recuperación Económica) y OBNOVA (Programa de Reconstrucción en Kosovo de la Comisión Europea), con procedimientos administrativos y de gestión diferentes, ha originado un sinnúmero de problemas operativos que han destacado el Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas de la UE y un amplio abanico de observadores independientes. El Consejo Europeo de Helsinki, del 10 y 11 de diciembre de 1999, aportó su autoridad a estos planteamientos de reforma que ha liderado el comisario europeo Chris Patten. Al tiempo, la UE está preparando el texto de una estrategia común para los Balcanes occidentales, en la acepción que los Tratados de Maastricht y Amsterdam dan a este concepto. El Consejo no olvidó indicar que el apoyo a la democratización de la RFY formaba parte integral de los esfuerzos en pos de la estabilización de la zona. El caso de Montenegro, claro está, había puesto al descubierto el resquebrajamiento de un país otrora sometido al régimen de Belgrado. La ayuda en favor del gobierno montenegrino, en sus afanes de reforma económica e institucional, tendrá un valor simbólico y un impacto operativo no desdeñable. Tal apoyo ha profundizado la distancia entre Podgorica y Belgrado. Un nuevo foco de crisis en el único territorio que ofrece una salida al mar a la RFY está casi predeterminado.

Con todo, la noción de que el mapa político y estratégico consolidado en el decenio posterior al derrumbamiento del muro de Berlín entraba

en una nueva fase de agitación ha quedado rubricada por el hecho que, siguiendo las recomendaciones de la Comisión, se tomó en Helsinki la drástica decisión de abrir las puertas de las negociaciones de adhesión a los países candidatos que hasta entonces habían permanecido en una segunda línea. Incluso Turquía, cuyos deseos de ser reconocida formalmente como país candidato habían tropezado en el pasado con numerosas evasivas, se vioalzada a la ansiada categoría. La ampliación, tal y como ha quedado diseñada, absorberá las energías y recursos de la UE durante los próximos 15 o 20 años. Dejar de lado a los países balcánicos, enzarzados durante los noventa en complejas guerras civiles e internacionales, hubiera sido una opción. Sin embargo, la Unión ha apuntado hacia una estrategia más ambiciosa: poner delante de ellos la visión de una incorporación a los mecanismos de integración, aunque sea a largo plazo. Esto debe ofrecerles un norte a seguir a la par que les abre un horizonte de esperanza. No hay política configurativa con efectos más intensos y profundos que la que se liga a la posibilidad de la adhesión. Cualesquiera que sean las dificultades que deban superar Albania y los estados surgidos de la desmembración de la antigua Yugoslavia, la perspectiva que representa su incorporación a la UE habrá de inducirles a orientar su desarrollo político, económico e institucional por las pautas, valores y modelos sobre los que se basa la Unión misma. Así pues, en el lapso de un año, entre el Consejo Europeo de Viena y el de Helsinki, la Unión Europea propició un giro copernicano a su política de estructuración del mapa estratégico, político y económico de Europa.

Una política de seguridad común fortalecida

Los efectos de Kosovo no se agotan solamente en nuevos enfoques de la política hacia los Balcanes o en materia de ampliación de la Unión Europea. En el futuro quizá sea posible afirmar que el efecto más importante se produjo en la aceleración del esfuerzo por crear una auténtica política de seguridad europea dotada de los instrumentos, de las instituciones y de las capacidades adecuadas. En este ámbito lo que hay que subrayar es el concepto de aceleración, ya que el proceso se había iniciado antes. El Tratado de Amsterdam, concluido en 1997, había introducido las misiones de Petersberg entre los objetivos a los que debiera atender una PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) renovada. El

segundo párrafo del artículo 17 enuncia tales tareas, entre las que figuran las de carácter humanitario y de rescate, de mantenimiento de la paz y las relacionadas con fuerzas de combate en situaciones de gestión de crisis, incluyendo las de imposición de la paz. Un amplio espectro, en definitiva, en el que no es difícil advertir que implicará la exposición a riesgos de fuerzas militares. Aun así, la evolución no se despejó hasta finales de 1996 cuando el gobierno laborista de Tony Blair, al firmar con Francia el 4 de diciembre la declaración de Saint-Malo, propició un giro de casi 180 grados a las tradicionales reticencias británicas. Es axiomático que la incapacidad de ingleses y franceses en ponerse de acuerdo en dimensiones fundamentales de la seguridad y de la defensa europeas ha sido uno de los obstáculos fundamentales a los progresos en este ámbito. Y no cabe olvidar que uno de los parámetros esenciales de estas divergencias estriba en las actitudes respectivas ante el impacto que tales avances pudieran tener en Washington. Mientras la posición francesa ha sido tradicionalmente que una postura europea robusta consolidaría una Alianza más equilibrada y, por ende, fortalecida, Londres siempre ha temido que el efecto fuese el contrario y que si Europa demostraba tener la voluntad y la capacidad de afrontar por sí misma sus propios problemas de seguridad, ello sería el comienzo de un proceso de desvinculación norteamericana y, a la postre, el debilitamiento o el colapso de la Alianza.

“Los europeos occidentales se han acostumbrado a tener seguridad a precio de saldo”

Saint-Malo lanzó a la papelera de la historia esta definición de frentes de cuño tradicional. Que el Reino Unido aceptase la noción de que un fortalecimiento de la política de seguridad y de defensa europeas pudiera ser compatible con un robustecimiento de la Alianza equivale, en el terreno de las nociones estratégicas, a esa tan cacareada "revolución en los asuntos militares" que suele aplicarse al campo de las repercusiones de la revolución tecnológica. En cualquier caso, tras el Consejo Europeo de Viena dieron comienzo los trabajos preparatorios para traducir a la práctica, en las instancias de la Unión, los compromisos asumidos. La experiencia de Kosovo inculcó, bruscamente, a tales trabajos un elemento de urgencia. La campana militar puso de relieve dos fenómenos preocupantes:

a) los europeos no estuvieron en condiciones de desplegar sino un porcentaje relativamente reducido de los sistemas de armas empleados;

b) es más, en su contribución al esfuerzo militar, las aportaciones europeas adolecieron de un sinnúmero de debilidades.

Es un secreto a voces que cerca de un 70% de los aviones desplegados fueron norteamericanos. Se sabe menos que la mayor parte de las bombas de precisión fueron también de esta procedencia, que Francia gastó todo su (magro) depósito de bombas guiadas por láser y que los europeos apenas utilizaron misiles. Sus aportaciones en materia de guerra electrónica fueron casi inexistentes, su capacidad de reconocimiento estratégico fue muy limitada y sus sistemas de mando y control, sobre todo a nivel táctico, demostraron no estar suficientemente al día (*Military Balance*, 1999: 30; Heisbourg, 2000). El resultado fue que los europeos tuvieron que depender de las aportaciones norteamericanas, desde la concepción de la estrategia a la gestión de las operaciones. Poco más tarde la UEO, al realizar un inventario de las fuerzas nacionales y multinacionales a disposición de los países miembros, reveló los principales fallos europeos: carencia de movilidad estratégica, deficiente estado de disponibilidad, insuficiente despleabilidad, limitaciones en términos de interoperabilidad y sostenibilidad limitada (Zierer, 1999). El resultado, dado a conocer en la reunión del Consejo de ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa en Luxemburgo, en noviembre de 1999, fue poco complaciente. Aquí se reflejan no sólo los resultados de la dispersión europea sino también un esfuerzo inversor y tecnológico muy diferente. Los presupuestos norteamericanos de Defensa y de adquisiciones son un 50% más elevados que los de los países europeos miembros de la OTAN, y sus inversiones en investigación y desarrollo son tres veces las de los europeos (*Strategic Survey* 1998/99, 1999: 27).

Las primeras lecciones extraídas de la crisis de Kosovo pueden agruparse en cuatro categorías. En primer lugar, si el éxito militar en futuras operaciones requiere la utilización de una tecnología complicada, habrá que continuar la profesionalización de las fuerzas armadas. El recurso al remplazo ya no sirve. El servicio militar obligatorio, molde de identidades nacionales y contribución de todos los ciudadanos a la defensa nacional, va siendo cosa del pasado. Varios países europeos ya han adoptado medidas al respecto, pero no todos.

Todavía quedan algunos (Alemania, Grecia, Italia) que, por diversas razones, no han podido superar la traducción operativa de concepciones periclitadas, excesivamente sesgadas hacia las condiciones de la Guerra Fría. En segundo lugar, hay que hacer progresos en el duro y áspero camino de la reestructuración de las Fuerzas Armadas. Para que la UE pueda hacer frente a las crisis del futuro, deberá disponer de fuerzas ágiles y bien preparadas, susceptibles de activación sin demasiadas dilaciones. Desarrollar la capacidad de proyección de fuerza se ha convertido en el nuevo *leit-motiv*. En tercer lugar, se ha abierto un debate respecto a qué grado y medida necesitará la UE disponer de Fuerzas Armadas con un nivel de sofisticación tecnológica equivalente al norteamericano. Para muchos especialistas, habrá que hacer un esfuerzo suplementario en investigación, desarrollo y aplicación, a fin de alcanzar niveles que permitan a todos los aliados la realización de misiones colectivas, aunque sólo sea para que los europeos no se vean expuestos al riesgo de incurrir en bajas desproporcionadas mientras que los norteamericanos se refugian tras la barrera de su alta tecnología. Finalmente, es preciso remediar las deficiencias europeas más notables en materia de equipamiento. Esto se desgrena en una amplia gama de conclusiones pero, al fin y a la postre, implicará invertir más recursos financieros. Los presupuestos de defensa (desde 1992 han descendido un 22% en términos reales) no pueden seguir disminuyendo. Su reestructuración es condición necesaria, pero no suficiente. La píldora a administrar a la opinión pública es amarga. Los europeos occidentales se han acostumbrado a tener seguridad a precio de saldo. Kosovo reveló que, de seguir por este camino, el precio a pagar en el futuro será en dependencia militar, estratégica y, por ende, política.

El Consejo Europeo de Colonia, en junio de 1999, sentó las bases del desarrollo ulterior, perfilado seis meses más tarde en Helsinki. Javier Solana, que como secretario general de la OTAN se había labrado una excelente reputación, fue nombrado alto representante para la PESC y secretario general del Consejo de la Unión. Posteriormente, en noviembre de 1999, asumió también la secretaría general de la UEO, con el fin de preparar la adaptación de esta última a las nuevas condiciones creadas en la Unión. Los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Unión aprobaron la idea de establecer nuevas instituciones: un Comité Político y de Seguri-

dad, un Comité Militar y un grupo de expertos militares, todos ellos radicados permanentemente en Bruselas. La idea se perfiló en los meses sucesivos y fue definitivamente consagrada bajo la presidencia portuguesa en febrero de 1999, con efectos a partir del 1 de marzo. Finalmente, el Consejo Europeo de Helsinki identificó un conjunto de compromisos concretos: para el año 2003, los estados miembros deberán estar en condiciones de poder desplegar fuerzas operativas hasta el nivel de un cuerpo de Ejército, es decir, unas quince brigadas o entre 50.000 y 60.000 soldados. Dicho contingente deberá contar con las capacidades necesarias en materia de mando, control, información, servicios logísticos y de apoyo, amén de los elementos aéreos y navales que le permitan sostenerse por sí mismo en un teatro de operaciones durante un año como mínimo y hacer frente a las necesidades que dimanen de la ejecución de las tareas de Petersberg más exigentes. El despliegue deberá poder realizarse en un plazo máximo de dos meses y habrá de ser respaldado por el necesario escalón de unidades y servicios, a un nivel de disponibilidad más reducido, con el fin de alimentar la sustitución de las fuerzas que hubieran sido enviadas al teatro de operaciones.

Las decisiones de Colonia y Helsinki se adoptaron en el marco de un continuo debate entre los estados miembros de la Unión, los de la OTAN que no pertenecen a ella y los relacionados con la UEO. Los problemas a resolver son numerosos: el de la conexión UE-OTAN dio origen a la explicitación, hecha en Helsinki, de que la creación de una capacidad autónoma de decisión europea se trasladaría a la del lanzamiento de operaciones lideradas por la UE para hacer frente a crisis internacionales en casos en los que la OTAN, como tal, no quisiera implicarse. Este compromiso tomó en cuenta las susceptibilidades norteamericanas (y canadienses) en la medida en que la UE no sólo aspira a dotarse de una capacidad autónoma sino también, en ciertos casos, a servirse de los medios de la Alianza, es decir, medios norteamericanos. Esta aspiración, encuadrada en la famosa Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) en el seno de la OTAN, ha dado origen a más ríos de tinta que realizaciones prácticas. Ello no obstante forma parte integral del nuevo concepto estratégico de la Alianza adoptado en la cumbre de Washington de abril de 1999. En esta cumbre, la OTAN reconoció abiertamente que estaba dispuesta a definir y adoptar los arreglos necesarios con el

fin de que la Unión tuviera acceso a los activos y capacidades colectivos para operaciones en las cuales la Alianza, en su conjunto, no estuviera implicada militarmente. Dicho esto, no es ningún secreto que protagonistas cualificados de la política estadounidense contemplan con desconfianza los esfuerzos europeos en este terreno y que desearían que los cambios que se produzcan en el actual *statu quo* sean lo más reducidos posibles. Las críticas norteamericanas abarcan, entre otros, los aspectos siguientes: la posibilidad de que con ello se inicie un movimiento de alienación con respecto a la Alianza; el temor a que no se reconozca suficientemente la prioridad de esta última a la hora de decidir el lanzamiento de operaciones; la carencia de una relación directa entre la Alianza y la UE; la indefinición de la articulación que deba existir entre los miembros de la OTAN y las operaciones que puedan ser lideradas por la Unión; la preocupación por la retórica autonomista europea; y, no en último término, la coartada que, en ciertos supuestos, ello podría suponer para inducir la repatriación de las fuerzas norteamericanas en Europa. Naturalmente, algunas de estas cuestiones se

“Es también la experiencia en el manejo de las crisis en los Balcanes lo que más ha contribuido a impulsar una nueva dimensión de la UE”

refieren a temas que todavía no han sido resueltos, aunque sí están identificados. Y no cabe olvidar que muchos de los temores estadounidenses han ido paliándose con el paso del tiempo, al menos al nivel oficial. Aun así, en este campo todavía subsiste una rica cantera de temas por abordar institucional y operativamente.

Autonomía ¿para qué?

Es improbable, sin embargo, que el *statu quo* pueda mantenerse indefinidamente. Aunque exista una amplia coincidencia al nivel de los intereses estratégicos superiores entre la Unión Europea y los Estados Unidos, son muy diferentes las tradiciones, los instintos, la localización y las pautas en materia de formación de la voluntad política respecto a la adopción de medidas que puedan implicar una actitud robusta o el empleo de medios militares. El resultado es la aparición de discrepancias, en ocasiones fuertes, al nivel subestratégico (Pond, 1989: 195-200). Los bordes de la Unión Europea de hoy, o de la ampliada de mañana, no están a cubierto de inestabilidades y de cri-

sis potenciales, ya sea en la vertiente sur del Mediterráneo o en el Cáucaso, entre otros. Los riesgos no son necesariamente militares (más bien no lo son) pero tampoco cabe excluir los primeros. Cerca de la UE un conjunto de países se afana por mantener, o desarrollar, capacidades preocupantes en diversos ámbitos: nuclear, biológico, químico. Estos países han enlazado con suministradores potenciales de vectores balísticos. No es ningún secreto que vectores Scud pueden alcanzar hoy la Europa del Sur, pero bastaría con que un Estado de comportamiento un tanto impredecible como Corea del Norte exportase su último vector (Taepo-Dong 2), o la tecnología que está desarrollando, para que la percepción del riesgo se incremente súbitamente. El Taepo-Dong 2 tiene un radio de acción próximo a los 4.000 km, lo que pondría a su alcance la mayor parte del continente, si es lanzado desde bases situadas en Oriente Medio o en el Norte de África (Whalen, 1999: 258). Las crisis potenciales, sin embargo, no tienen por qué ser de amenaza militar. Se ha dicho que Kosovo constituye una situación irrepetible. Pero subsisten inestabilidades potenciales en territorios no demasiado lejanos de la Unión. La ampliación la va a exponer a la vecindad de zonas políticamente frágiles, étnicamente polarizadas y económicamente atrasadas: Rusia, Ucrania, Bielarrús saltan a la vista, pero también Oriente Medio y, con carácter más general, el lábil mundo árabe, con graves problemas de sucesión, déficits democráticos, lenta modernización económica y social, y demandas populares en ebullición (Weidenfeld, 1999).

A juzgar por el pasado, la experiencia de los Balcanes ha mostrado que las divergencias políticas y los intereses muy diferentes entre los estados miembros de la Unión dificultaron enormemente la adopción de una postura robusta. Sin embargo, no es menos justo reconocer que las dificultades se vieron intensificadas por la carencia de capacidades operativas y de mecanismos para promover la toma de decisiones. La búsqueda de una cierta autonomía está precisamente ligada a tal experiencia: si la Unión Europea no hace progresos en uno y otro campo, al final no tendrá ni tiempo ni posibilidad, confrontada con una crisis, para diseñar una línea de acción que ponga en primer término la defensa de sus propios intereses, preferentemente en consonancia con los aliados de allende el Atlántico o, llegado el caso, sin ellos. La percepción hoy bien apuntalada es que, en la actualidad, los países europeos

están muy por detrás de poder contar con las capacidades necesarias para desarrollar autónomamente las misiones de Petersberg, que la Unión se ha señalado como objetivo. Como ha indicado Zierer (1999), esta circunstancia puede explicarse por el hecho de que tales capacidades incluyen todos los medios necesarios para generar fuerza y que cuando han funcionado ha sido en el marco de la Alianza o, más raramente, en un contexto nacional en el caso de aquellos países con la voluntad, y los dispositivos, para llevar a cabo fuera de sus fronteras misiones con un componente militar. Cualquiera que sea la valoración que se haga sobre la intervención de la Alianza en la crisis de Kosovo, no cabe duda de que el efecto sobre la UE ha sido, en general, positivo. El conflicto mostró, en efecto, lo que puede ocurrir cuando la retórica no se ve apoyada por los medios de fuerza adecuados. Esto no significa negar que, aun cuando las deficiencias de la Unión son perfectamente conocidas, las opiniones divergen a la hora de encontrar soluciones. Para ciertos países, la Alianza (y su iniciativa en materia de capacidades de defensa, probada en la cumbre de Washington) continúa siendo, en último término, la respuesta válida. Otros la divisan, a medio plazo, en la voluntad autónoma de la Unión, basada en una amplia gama de instrumentos de intervención creíbles. La OTAN, naturalmente, tiene la ventaja de que, en la medida en que la seguridad de sus miembros es indivisible, constituye un marco de acción en el que Estados Unidos puede atender a todas las emergencias. Pero las percepciones de seguridad no son idénticas. Los focos de crisis potenciales en el entorno europeo se contemplan de forma diferente según se les examine en Bruselas, las capitales de la UE o en Washington. De aquí que el desarrollo razonable de una capacidad autónoma europea no sea, a la postre, una evolución que deba dañar la solidaridad euroatlántica. En los últimos tiempos la Unión ha empezado a dar pasos importantes en aquella dirección. Ahora bien, para que la evolución se vea coronada por el éxito será imprescindible que se produzca algo que hasta ahora no se ha dado, excepto con referencia a la Alianza: la armonización gradual de las políticas nacionales de defensa y sus soportes conceptuales e industriales.

Desde el punto de vista del largo período hay una coincidencia que no deja de ser extraña. El potencial de crisis de los Balcanes es uno de los componentes que contribuyeron a la dinámi-

ca que desembocó en la Primera Guerra Mundial y, por ende, en la destrucción de Europa en los primeros años del siglo XX. En los albores del siguiente, es también la experiencia en el manejo de las crisis en los Balcanes lo que más ha contribuido a impulsar una nueva dimensión de la UE y, por extensión, una base esencial sobre la que puede asentarse la construcción de la Europa del futuro. El problema es cómo llegar a ello cuando las crisis en los Balcanes todavía no están resueltas. Son, de hecho, numerosas las voces que predicán que la indispensable estabilidad en la zona será ilusoria en la medida en que el foco principal de inestabilidad -política, de seguridad- está anclado en la supervivencia del régimen de Belgrado. Por otro lado, al comienzo del nuevo siglo, y cinco años después de los acuerdos de Dayton/París, la situación en Bosnia-Herzegovina parece en regresión. La comunidad internacional dice conocer lo que es bueno para este país pero no parece estar en condiciones de dar la vuelta a la dinámica escisionista. Quizá en Montenegro y en Bosnia, incluso en la RFY, haya ido acumulándose un potencial de catarsis. En cualquier caso la Unión, a la que en otras ocasiones se ha podido achacar una carencia de visión estratégica a largo plazo, ha demostrado esta vez que no le falta en el caso específico de los Balcanes. Dispone de una amplia gama de recursos -económicos y comerciales, financieros, diplomáticos, por ende políticos- para proyectar influencia sobre la región. A veces, con rotundidad en el ámbito económico. Otras, por vías interpuestas. No ha logrado articular una táctica que conduzca a resultados inminentes. Tampoco lo ha hecho, todo hay que decirlo, Estados Unidos. Lo que sí se puede afirmar es que la UE es la única organización de integración económica y política que tiene la voluntad, y los medios, de configurar dimensiones esenciales del proceso de acercamiento de los Balcanes al resto de Europa. Esto es algo que conocen muy bien las nuevas élites que se han hecho cargo del poder en el sudeste europeo. En este aspecto mucho dependerá de cómo contribuya a desbloquear los encajamientos ven el giro político, económico e institucional que se avecina en Croacia. La política de la Unión hacia la zona ha adquirido ya una coloración especial. De su éxito depende no sólo el futuro de los países afectados por los conflictos de los años noventa sino también el de la propia Unión. La historia no será, previsiblemente, cordial con los fracasos.

Referencias bibliográficas

COM (1999) 235 *The Stabilisation and Association Process for Countries of South-Eastern Europe*. 26 de mayo, Comisión Europea.

COM (2000) 49 *Operational Conclusions. EU Stabilisation and Association Process for Countries of South-Eastern Europe*. 2 de febrero, Comisión Europea.

Emerson, M. y Gros, D. (eds.) (1999) *The CEPS Plan for the Balkans*. Bruxelles: Centre for European Policy Studies.

Heisbourg, F. (2000) *The Lessons of the Kosovo Conflict*, conferencia en el Center for European Policy Studies, Bruselas, 11 de enero.

Holbrooke, R. (1998), *To End a War*. New York: Random House.

Military Balance 1999/2000 (1999) London: International Institute for Strategic Studies.

De Montferrand, B. (1999) *Défendre l'Europe. La tentation suisse*. pp. 42-49. Paris: Economica.

Pack, D. (1999) "Der Stabilitätspakt für Südosteuropa-Erste Erfahrungen der Umsetzung", *GASP Forum*, Bonn, n° 4.

Pond, E. (1999) *The Rebirth of Europe*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Strategic Survey 1998/1999 (1999) London: International Institute for Strategic Studies.

Weidenfeld: W. (1999) "Die Bedrohung Europas", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12 de mayo.

Whalen, E. M. (1999) "The Military Aspects of European Security", en Hodge C. (ed.) *Redefining European Security*. New York & London: Garland Publishing, Inc.

Zierer, M. (1999) *A European Crisis Reaction Force*, documento 1668, 45 sesión. París: Asamblea de la Unión Europea Occidental.