

“LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA”

39

— **POR KLAUS TÖRNUDD***

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DE SAN CARLOS
BOGOTÁ, D.C., 11 DE MAYO DE 2001

Según las palabras de un famoso Canciller británico, la política exterior es simplemente “one damned thing after another”, una serie interminable de cosas malditas. Esto es obviamente una definición práctica – o más bien el suspiro de un hombre político agotado por el trabajo—. Naturalmente un observador que sigue la política exterior de cualquier estado soberano comprende cuán difícil puede ser para un solo individuo enterarse de un montón de problemas, todos urgentes, todos exigiendo decisiones.

Una manera de simplificar la tarea sería naturalmente adoptar una política común con otros países. Esto es fácil de decir, pero todos sabemos la realidad: aunque varios ríos pueden confluír, ambiciones políticas de varios gobiernos no se amalgaman fácilmente. En Europa se han, sin embargo, hecho grandes esfuerzos. Ya en la práctica de las negociaciones sobre comercio internacional se conoce la Unión Europea como actor unido representando a todos sus Estados miembros. Entonces estamos en un sector limitado, en el llamado pilar primero de la Unión Europea, cuyo origen está en el concepto original de un mercado común, una unidad económica. En el pilar primero las decisiones son comunitarias, preparadas y ejecutadas por la Comisión Europea. La orientación del trabajo es supra-estatal, comunitaria, desde su origen basada en la idea fundamental de integración económica.

En materia de política exterior propiamente dicho, diversos grupos de Estados en Europa han por otra parte procurado armonizar sus orientaciones ya desde años, pero solamente en la Unión Europea se puede ahora hablar de un esfuerzo serio de poner en práctica decisiones comunes. Aunque la seguridad desde un comienzo fue un motivo principal que anima-

ba a los iniciadores del proceso de integración que hoy día se manifiesta en la Unión Europea con sus quince Estados miembros, la voluntad y la capacidad de realizar una política exterior y de seguridad común surgió solamente después del fin de la guerra fría. Hace menos de diez años que nació la PESC – la política exterior y de seguridad de la Unión Europea – un proyecto común de los quince.

Durante los diez años que han transcurrido la PESC ha estado en un proceso de cambio constante, influido naturalmente por el proceso paralelo de

transformación en la OTAN y en otras organizaciones internacionales, así también por los dramáticos acontecimientos en la misma Europa. Sin entrar en detalles quiero solamente recordar que la UE tiene desde un año un Alto Representante en la persona de Javier Solana para representar, fomentar y personificar la política exterior y de seguridad común. En las cumbres de Colonia y de Helsinki del año 1999 se tomaron decisiones importantes para asegurar que la Unión Europea pueda continuar su ampliación con nuevos estados miembros y que tenga a su disposición diversos instrumentos utilizables en situaciones de crisis.

La presidencia finlandesa en la segunda mitad del año 1999 tuvo que hacer muchos

*Negociaciones sobre comercio
internacional se conoce
la Unión Europea como
actor unido representando
a todos sus Estados
miembros*

Política Exterior

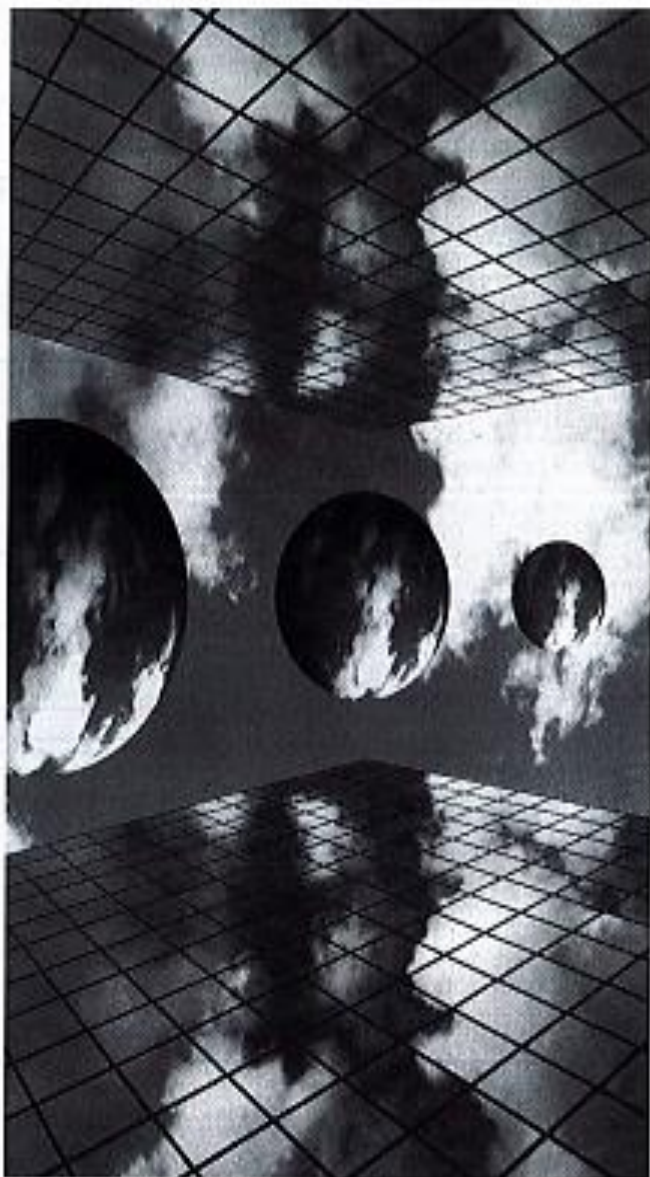


esfuerzos para lograr estas decisiones, para las cuales la unanimidad era requerida. La política exterior pertenece al llamado segundo pilar de la Unión Europea, donde la soberanía estatal mantiene su importancia, y ninguna decisión es posible sin la aprobación de cada gobierno. Me parece sin embargo que sería importante a largo plazo reforzar las instituciones de la UE y traspasar las restricciones impuestas por el método inter-gubernamental de integración para que la Unión pueda actuar con eficacia como un actor individual en la política internacional. Lentamente vamos sin duda disminuyendo

la importancia de los estados individuales en favor de instituciones multilaterales. En paralelo al desarrollo de la política exterior y de seguridad común deseamos por otra parte en Finlandia que la Unión mantenga sus posiciones como una fuerza de progreso también en los ámbitos que pertenecen al pilar primero de la Unión - las relaciones comerciales internacionales, la cooperación para el desarrollo etc-. Cuando se trata de gastar dinero en nombre de la Unión Europea estamos normalmente en la esfera del pilar primero, como por ejemplo en el apoyo otorgado a la estrategia de paz en Colombia. Se

puede notar además que la Unión Europea responde de la financiación de unos 65 % de toda la ayuda humanitaria en el mundo.

Existen también actividades que reúnen las competencias comunitarias de la Comisión y del Parlamento Europeo con la voluntad política expresada a través del Consejo de Ministros. De esta manera se pueden aprovechar las posibilidades de los dos primeros pilares de la UE, como se ha hecho en la idea de una dimensión septentrional. Es una idea que se prosigue por iniciativa de Finlandia para involucrar países como Rusia, Noruega, los estados bálticos y otros con los estados miembros en varios pro-



La Unión Europea responde de la financiación de unos 65 % de toda la ayuda humanitaria en el mundo.

yectos de cooperación práctica. Tratados como el acuerdo entre la UE y México representan evidentemente también de parte de la Unión una combinación de las competencias de los dos primeros pilares.

En principio existe una voluntad general de otorgar a la Unión una fuerte personalidad de actor individual en la política exterior y de seguridad. La idea de establecer una constitución para la Unión Europea y definir con más exactitud las competencias respectivas de los varios órganos podrá en un futuro relativamente próximo marcar un progreso en este sentido. El salto adelante en la dimensión de defensa y seguridad se considera

ya como un logro importante dentro de la PESC.

La rápida evolución en curso es naturalmente una consecuencia del hecho de que en Europa hemos tenido que enfrentarnos con problemas sorprendentes durante la década posterior al fin de la guerra fría y al derrumbamiento de la Unión Soviética. Los Estados europeos al igual que las instituciones internacionales estaban mal preparados para las crisis que surgieron sobre todo en los Balcanes. Seguramente se han cometido errores en el período de transformación rápida de los años noventa. Al principio, la Unión Europea no fue capaz de manejar la situación en una Yugoslavia en descomposición, las Naciones Unidas no pudieron resolver la crisis con los métodos clásicos del mantenimiento de la paz, y la OTAN tuvo que intervenir – en 1996 para terminar la guerra civil en Bosnia-Herzegovina y en 1999 con una intervención designada como una operación humanitaria en Kosovo y Yugoslavia, que ha suscitado ciertas críticas y controversias. Ahora casi todas las instituciones europeas están involucradas en el programa de estabilización en los Balcanes. Una consecuencia política de estas experiencias es clara: todos reconocen que violaciones masivas de los derechos humanos en cualquier parte de Europa son un motivo legítimo de acción internacional. No es posible fiarse simplemente de una extensión espontánea de la paz y del bienestar por ejemplo a través del proceso de ampliación de la Unión Europea, sino que se necesitan también ins-

trumentos tanto para la prevención como para una política activa de seguridad en el nivel internacional. Todos están de acuerdo con la convicción que en Europa no se pueden permitir otras catástrofes políticas y humanas como las de Bosnia-Herzegovina y de Kosovo. Es fácil comprender la preocupación sentida ahora por la situación en Macedonia.

La colaboración entre la ONU, la OSCE, la OTAN y la Unión Europea funciona de manera relativamente satisfactoria en los Balcanes, pero la Unión Europea y sus Estados miembros tienen la ambición de mejorar su capacidad para el futuro, considerando que tienen el deber de fortalecer la seguridad en todo el continente europeo. Como se ha visto por ejemplo en los Balcanes y en el Cáucaso, muchas veces es difícil percibir una línea de demarcación entre crisis interna y crisis internacional. Lo mismo vale para otros continentes fuera de Europa, como se puede observar en la lista de situaciones de crisis que son objetos de misiones de paz de las Naciones Unidas.

Durante la guerra fría las amenazas se percibieron como algo muy espantoso: agresión militar a través de la frontera nacional. Ahora nos enfrentamos, tanto en Europa como en otros continentes, con una realidad más compleja. El razonamiento sobre la seguridad debe orientarse hacia varias alternativas de crisis potencial. "Gestión de crisis" es ahora un término de moda en Europa. Tiene varias dimensiones, y puede emplear ins-

protagonistas de la alianza manifiestan que una duplicación no es deseable. La UE no puede ser el contrapeso militar de Rusia y no actuaría contra Rusia sin los Estados Unidos.

Sin embargo – y esto demuestra la rapidez con la cual está cambiando la situación actualmente – la idea de una defensa territorial común ha surgido de nuevo en los debates de los últimos tiempos. Se trata de discusiones muy preliminares – e hipotéticas o visionarias. Al mismo tiempo cabe observar que todos los preparativos en el ámbito de defensa territorial deben en primer lugar tener una función puramente preventiva. Nadie puede ahora vislumbrar el peligro de una agresión militar contra los Estados miembros de la Unión Europea.

Por otra parte se habla de la dimensión de defensa en la integración europea en un sentido diferente. Entonces es necesario tener una clara idea de lo que sí puede significar la política europea común de seguridad y de defensa. En la práctica se trata ahora de gestión de crisis, según el artícu-



lo 17 del Tratado de Amsterdam. Lo importante es colaborar, establecer las condiciones para que la Unión Europea pueda de manera flexible actuar sola, aprovechar ciertos recursos de la OTAN como préstamo, repartir la responsabilidad con la OTAN o posiblemente dejarle toda la responsabilidad a la alianza. La UE y la OTAN están en la misma situación en el sentido de que ambas organizaciones tienen que aprender sobre la gestión de crisis, aunque sus puntos de partida son muy diferentes. No tienen la larga experiencia de las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de la paz, pero tienen ciertamente ambiciones de demostrar su utilidad. La OTAN en particular quiere demostrar que no es solamente una supervivencia de la guerra fría sino una organización de importancia para la seguridad europea y transatlántica también en la actualidad. Por eso la OTAN está también realizando su propio proceso de ampliación y prosigue actividades múltiples con todo un grupo de países asociados de una u otra manera a la OTAN.



En los últimos tiempos parece que la Organización de las Naciones Unidas a su vez está aprendiendo algo de las experiencias recientes de gestión de crisis militar en Europa. La ONU está ocupada en mejorar su capacidad de despliegue rápido de tropas para misiones de paz mediante acuerdos con un gran número de Estados miembros. Menos ambiciosas pero útiles e importantes en su sector de establecer instituciones funcionales en las áreas de crisis son las actividades de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. La OSCE también procura actualmente afinar su capacidad de responder a las exigencias de gestión

de crisis en colaboración con otras organizaciones internacionales.

Mediante el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa la Unión Europea por su parte procura proveerse de todos los instrumentos posibles para realizar una política activa con dimensiones diferentes. Con respecto al instrumento militar la Unión espera disponer ya en el año 2003 de unos 60 000 soldados listos para despliegue rápido – por lo menos en Europa.

Como se ha visto, en Europa puede haber operaciones organizadas por la OTAN en las cuales participan Estados no miembros de

la alianza. En el futuro puede también haber operaciones militares organizadas por la Unión Europea, pero con la participación de Estados no miembros de la Unión. En ciertas operaciones de la Unión Europea es posible que solamente algunos de sus propios Estados miembros tomarán parte. Cada gobierno debe tener el derecho de decidir por sí mismo si desea enviar tropas o poner a disposición otros recursos para una operación determinada. En Finlandia por ejemplo nuestras leyes exigen que una operación debe obligatoriamente tener la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para que tropas finlandesas pudiesen tomar parte en ella. Todos los gobiernos que toman parte tendrán también el derecho de participar en la planificación y el mando de la operación. Todos los estados miembros de la UE tienen sus representantes en la comisión militar establecida en Bruselas bajo la presidencia de un general finlandés.

Sólo nos queda ver en el futuro cual será en realidad el papel de la Unión Europea en la esfera de seguridad y defensa. La finalidad política de su evolución emerge de decisiones futuras en el marco de la rápida transformación en curso. En los estados miembros pequeños, como por ejemplo en Finlandia, se considera que todas las decisiones destinadas a profundizar la integración europea deben tomarse dentro de la Unión, en los órganos competentes, tanto en el ámbito de la seguridad como en otros ámbitos. En

otras palabras, el proceso debe continuar de tal manera que todos los Estados miembros estén involucrados en la preparación y la toma de decisiones, y no debe permitirse la creación de núcleos de ciertos gobiernos fuera de los órganos de la Unión para adelantar la integración.

En este marco hay que decir algo más sobre el papel de Rusia en Europa. Desde luego Rusia nos interesa mucho en Finlandia. No digo nada de original si procuro poner de relieve las ideas que compartimos con los países de la Unión Europea en sus relaciones con Rusia: pensamos que para la seguridad en Europa es importante no aislar a Rusia sino incluirla en los esfuerzos comunes de gestión de crisis. Esto se ha hecho en los Balcanes. Hay que hacer todo lo posible para asegurar que Rusia y Europa occidental compartan los mismos valores políticos. Para eso es importante establecer amplias áreas de contacto. Si no, las percepciones políticas continuarán siendo demasiado diferentes en asuntos de importancia para la seguridad – como sucedió desgraciadamente en la crisis de Kosovo.

Como un jalón reciente de la política europea hacia Rusia se puede señalar que reuniones en la cumbre se organizan con frecuencia entre dirigentes de la Unión Europea y de la Federación de Rusia. En marzo de este año el presidente Putin vino a Estocolmo para encontrarse con los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE al margen de la reunión del Consejo Euro-

peo. La séptima cumbre entre la UE y Rusia tuvo lugar en mayo de 2001 en Moscú. Con el presidente Putin fueron discutidos tanto la guerra en Chechenia como proyectos de colaboración práctica con Rusia. Como lo encomienda la costumbre diplomática, en estas reuniones se producen declaraciones conjuntas y comunicados, demostrando que por lo menos a nivel de la fraseología política parece existir una armonía perfecta. Ambas partes han reafirmado su deseo de promover su colaboración, fundada en los principios de la democracia, el respeto de los derechos humanos, el Estado de Derecho y la economía de mercado. Entre la UE y Rusia existe ya un acuerdo de colaboración, la UE ha adoptado una estrategia común para Rusia, y Rusia se basa en su propia estrategia de medio plazo para el desarrollo de las rela-



ciones con la UE. Además, ambas partes han expresado su voluntad común de fomentar la cooperación en operaciones de gestión de crisis. La UE y Rusia han también prometido instaurar consultas específicas sobre las cuestiones de seguridad y de defensa. Como se ve, la PESC se ha enriquecido con una dimensión rusa bastante substancial.

En la politología se conoce el concepto de "comunidad de seguridad", que se refiere a un grupo de Estados dentro del cual todo conflicto violento interestatal está excluido. Tal comunidad surge por sí misma – no es posible establecerla intencionalmente. En este sentido la Unión Europea es una comunidad de seguridad – y en el mundo existen indudablemente muchas otras comunidades con la misma cualidad. Una visión importante para

los gobiernos europeos es pues la Unión creciente, una comunidad de seguridad cada vez más grande. Al mismo tiempo hay que reconocer que la seguridad tiene muchas dimensiones y que la seguridad interestatal no basta. Dentro de la Unión se puede tratar de reforzar la seguridad humana y social en varios sentidos. Retos no faltan. Solamente recordaré que el abuso del medio ambiente, la delincuencia organizada, la migración masiva e ilegal, el tráfico de drogas y el terrorismo son ejemplos de problemas que requieren una atención constante para que se pueda mantener el equilibrio social y en última instancia la seguridad de toda la sociedad. En la Organización Mundial del Comercio sería importante que la Unión Europea pudiera funcionar como una entidad fuerte, un contrapeso a los Estados Unidos, por ejemplo en asuntos como seguridad de alimentos y manipulación de genes.

Una conclusión es de todas maneras evidente: la ampliación de la Unión Europea es una contribución mayor a la seguridad europea. La admisión de nuevos Estados miembros confirma su adherencia a una comunidad de valores, donde cada ciudadano deberá sentirse no solamente como un ciudadano de su país sino como un ciudadano europeo. Al mismo tiempo es preciso dejar constancia de que el carácter de la Unión cambiará profundamente con la futura am-

pliación de hasta 27 Estados miembros, aunque es evidente que tardará bastante tiempo antes que algunos de los candidatos actuales lleguen a la madurez necesaria para entrar en la Unión.

Al comienzo ya me he permitido recordar que los motivos originales para la creación del mercado común, precursor de la Unión Europea, surgieron principalmente de una voluntad de fortalecer la paz y la seguridad. Es preciso continuar la ampliación en el mismo espíritu. La Unión Europea debe ser y es una organización abierta, y su ampliación debe servir para impulsar el crecimiento de la economía y el fomento de una solidaridad política tanto en los Estados miembros actuales como en los aspirantes. Esto lo sentimos nosotros en particular en Finlandia, después de menos de seis años de nuestro propio ingreso. Los países europeos, sobre todo los más pequeños como el mío, procuran ahora orientarse en un mundo que exige nuevas ideas y nuevas visiones de cada gobierno. Si el progreso de la integración tiene éxito en Europa, tanto en la Unión Europea como afuera, Europa podrá llevar a cabo una política exterior exitosa.

Esperamos también que una Europa fuerte y próspera pueda cooperar con el resto del mundo no solamente en el sentido de gestión de crisis sino sobre todo para contribuir a la solución de los problemas globales.

* *KLAUS TÖRNUDD*

EX EMBAJADOR DE FINLANDIA ANTE LA ONU



UNIÓN EUROPEA

