
JOSÉ ÁNGEL LÓPEZ JIMÉNEZ
(Universidad Carlos III de Madrid)

*La Política Exterior y de Seguridad Común
de la Unión Europea en la Europa Oriental:
crónica de una inacción anunciada*

I. Introducción. II. Los conflictos balcánicos: A) Yugoslavia (Serbia y Montenegro); B) Bosnia-Herzegovina; C) Albania-Kosovo; D) Macedonia. III. El antiguo espacio soviético: A) La Federación Rusa, B) Ucrania, C) Los grandes olvidados: Chechenia y otros conflictos periféricos. IV. A modo de conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo se centra en reflejar –de modo muy sucinto, a modo de introducción general de un estudio mucho más exhaustivo– la importancia otorgada por la Política Exterior y de Seguridad Común [en adelante, PESC] de la Unión Europea a un ámbito geográfico como el de la Europa Oriental. Para ello, y como necesario punto de partida, deberemos recoger una serie de consideraciones previas.

En primer término conviene que deslindemos –siquiera a modo de breve recordatorio– el contenido formal y material de la PESC y su relación con el conjunto del edificio comunitario. Así, el art. 1 del Tratado de la Unión Europea [en adelante, TUE] recoge cómo la Unión está fundamentada en tres pilares: el estrictamente comunitario, por un lado, y por otro las dos políticas de cooperación: en materia judicial, penal y policial, y en política exterior y de seguridad común. Tales estructuras de cooperación se manifiestan a través de vínculos jurídicos diferenciados del pilar formado por las Comunidades Europeas; es decir: disponen de instrumentos genuinos cuya obligatoriedad de cumplimiento difiere sustancialmente de los típicamente comunitarios.

Herederas del sistema de Cooperación Política Europea [en adelante, CPE] que estuvo operativo –al menos funcionalmente, aunque con una práctica bastante deficiente hasta 1993– y recogida por vez primera en un Tratado comunitario en el Título V del Tratado de Maastricht, quedó definitivamente perfilada con las modificaciones introducidas en Amsterdam, pero permaneciendo como Título V del TUE (arts. 11-28).

Sin embargo, esta formalización jurídica de la PESC a través de su inserción en el TUE no debe hacernos olvidar cual es el objeto final de esta política: la *cooperación* en materia de política exterior de los Estados de la UE, muy lejos de cualquier ámbito o vocación integradora y mucho más próximo a un intento de coordinación de las diferentes políticas exteriores estatales.

En segundo lugar cabe diferenciar igualmente cómo la PESC –con su carácter eminentemente intergubernamental– es tan sólo uno de los elementos que integran la acción exterior de la UE. Y probablemente sea el menos significativo –hasta el momento, y tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo– si lo comparamos con políticas comunitarias como la de cooperación para el desarrollo o la política comercial común, con una incidencia mucho más relevante que la mencionada PESC en el ámbito de la acción exterior comunitaria. Además, vista la experiencia de las anteriores políticas –producto de la antigüedad dentro del edificio estrictamente comunitario–, así como por su capacidad de financiación –vía presupuesto comunitario– los resultados avalan una trayectoria y una credibilidad muy superior al titubeante devenir de la PESC en la década de actuación de este modelo de desarrollo cooperativo.

En términos parecidos podemos aludir a la política de derechos humanos en el seno de la acción exterior comunitaria. Campo ligado especialmente al pilar estrictamente comunitario, ha pasado a estar vinculada paulatinamente con la PESC, especialmente mediante el mecanismo de la cláusula de derechos humanos. La también denominada *condicionalidad política* es un mecanismo adicional de respeto a los derechos humanos y los valores democráticos que la UE incluye en casi todos sus acuerdos. Así, desde el pilar comunitario, tenemos la Iniciativa Europea sobre Democracia y Derechos Humanos con cargo al presupuesto general de la Comunidad.

Consideración diferente debemos tener con respecto a la Política de Defensa de la UE. Inserta en el marco de la PESC, su formulación inicial en el TUE arrancó a finales de la pasada década y su entramado institucional –sumamente embrionario y de reciente diseño– no nos concede suficientes elementos de análisis en el presente trabajo. Es decir, el ámbito material de este trabajo es el del segundo pilar del Tratado de Maastricht pero dejando al margen la PESD –seguridad y defensa–, que quedó plenamente establecida en el Consejo Europeo de Niza y cuyo objetivo se centrará más en la prevención y gestión de conflictos. Las Relaciones Exteriores permanecen en el ámbito comunitario de las políticas comunes y, por tanto, también excluidas de la PESC.

Los instrumentos principales que se van a desplegar por la PESC –aunque a veces solapadamente con instrumentos comunitarios– pueden diferenciarse en instrumentos de prevención de conflictos (diálogo político, mecanismos de adhesión a la UE, acuerdos de diferente naturaleza), de gestión de crisis (sanciones económicas y políticas, declaraciones políticas, ayuda humanitaria de urgencia para refugiados, rehabilitación y reconstrucción, nombramiento de representantes especiales, estrategias, posiciones y acciones comunes), y de prevención de conflictos en situación de post-crisis (administración de ciudades, restablecimiento de sistemas democráticos, incluyendo ayudas a la celebración de comicios, supervisión de los mismos y misiones de observación) ¹.

II. LOS CONFLICTOS BALCÁNICOS

A) Yugoslavia (Serbia y Montenegro)

La desmembración de la antigua Yugoslavia se produjo a través de una serie de conflictos bélicos de distinta intensidad y connotaciones: Eslovenia (1991), Croacia

¹ Siguiendo la clasificación de Mónica SALOMÓN: “Prevención de conflictos y gestión de crisis”, en http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/PrevencionConflictos.htm.

(1991 y 1995), Bosnia y Herzegovina (1992-1995) y Kosovo (1998-1999). Los dos primeros se verificaron en pleno proceso de transición de la CPE a la PESC. Sin embargo la reacción comunitaria fue anterior a la del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: el 5 de julio de 1991 la Comunidad Europea decidió realizar un embargo de armamento y material bélico –bien es cierto que deficientemente aplicado–, mientras que el Consejo de Seguridad no reaccionó en similares posiciones hasta más tarde (Resoluciones 713, de 25 de septiembre de 1991, y 724, de 15 de diciembre de 1991). Igual sucedió con la suspensión del Acuerdo de Cooperación y Comercio y con el embargo comercial: la Comunidad Europea lo decidió el 8 de noviembre de 1991, mientras que Naciones Unidas esperó hasta emitir las Resoluciones 757, de 30 de mayo de 1992, y 762 de 30 de junio de 1992.

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht y, por tanto de la PESC, se reflejó en la primera decisión significativa del Consejo sobre todo el área del conflicto. Así, la Decisión 93/728/PESC, de 20 de diciembre de 1993, propuso convocar una Conferencia sobre un Pacto de Estabilidad que resolviese “el problema de las minorías y reforzase la inviolabilidad de las fronteras, elemento esencial de una acción común, con vistas al fomento de la estabilidad, al fortalecimiento del proceso democrático y al desarrollo de la cooperación regional en la Europa central y oriental”² –conferencia que se celebró el 14 de junio de 1994 y cuyas conclusiones se incorporaron a la Decisión 94/367/PESC.

Entendido como un proceso abierto y continuado en el tiempo se ha plasmado en la PESC con la Posición común 1999/345/PESC, de 17 de mayo de 1999, incorporando a Kosovo en unas fechas en las que se hallaba en pleno conflicto. La nueva Conferencia seguía el proceso de Royaumont, excluyendo de la misma a la República Federal de Yugoslavia [en adelante, RFY]. El objetivo fundamental de este pacto era (art. 1.2) ayudar a “garantizar la cooperación entre los participantes en el mismo mediante medidas generales para la estabilización a largo plazo, la seguridad, la democratización y la reconstrucción y desarrollo económicos de la región y para la creación de unas relaciones duraderas de buena vecindad entre todos los participantes y con la comunidad internacional”.

Además se nombró a un Representante Especial de la UE encargado de la coordinación del Pacto para la Estabilidad para Europa Sudoriental, manteniendo el contacto con todos los participantes, con la OSCE y la UE, y ostentando la Presidencia del Foro Regional de Europa Sudoriental, a través de la Acción común 2000/793/PESC y la Acción común 2001/915/PESC.

La actuación comunitaria en la aplicación de sanciones ha sido objeto de numerosos estudios³. Determinadas peticiones del Consejo de Seguridad a través de la resolución 757 (1992) no fueron aceptadas por la UE, amparándose en el TUE (Decisión 94/366/PESC). La suspensión de determinadas sanciones adoptadas fue prorrogada en

² DO L 339 de 31 de diciembre de 1993, pág. 1.

³ Veáanse Luis PÉREZ-PRAT: “Sanciones económicas comunitarias, dos casos paradigmáticos: la crisis yugoslava y libia”, *Gaceta Jurídica de la C.E.*, serie D; D-16 (abril de 1992), págs. 167 a 219; Ernesto VALLEJO: “El embargo de la Europa Comunitaria a Yugoslavia”, *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*. Boletín nº 131 (marzo de 1998), págs. 5 a 16, parte II; parte I, Boletín nº 130 (enero-febrero de 1998); Andreu OLESTI: “Algunas cuestiones sobre la adopción de sanciones económicas por la Comunidad Europea contra la República Federativa de Yugoslavia (comentario a las sentencias del TJCE de 30 de julio de 1996. Bosphorus C-84-95, y de 14 de enero de 1997, Centro-Com C-124/95)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº 1 (enero-junio 1997), págs. 195 a 214.

varias ocasiones a través de la Decisión 95/11/PESC y las Posiciones comunes 95/213/PESC y 95/254/PESC. Igualmente se ocuparon de las sanciones las Posiciones comunes 95/150/PESC, 95/378/PESC y 95/511/PESC.

Durante el año 1995 Yugoslavia fue objeto de bastante actividad estrictamente comunitaria. La Comisión se encargó de analizar las contribuciones financieras de la UE a la antigua Yugoslavia ⁴, la asistencia humanitaria ⁵, y la gestión de la ayuda de la UE y la coordinación de la ayuda internacional para la reconstrucción de ésta ⁶. Mientras tanto, el Parlamento Europeo dictaba una resolución sobre la necesidad de crear un tribunal internacional permanente para juzgar y castigar los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad, y sobre la labor de los tribunales *ad hoc* en la antigua Yugoslavia ⁷.

La restricción a la exportación de armas, de conformidad con la resolución 1021 (1995) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, fue trasladada al ámbito PESC con la Posición común 96/184/PESC y, al mismo tiempo, se levantaron las restricciones a las relaciones económicas y financieras con la RFY (Serbia y Montenegro) mediante la Posición común 96/708/PESC.

A su vez, el recrudecimiento del conflicto y la extensión de éste a Kosovo provocó nuevas actuaciones de la UE a través de la PESC; entre ellas:

- 1.- La congelación de fondos de los Gobiernos de la RFY y de Serbia depositados en el extranjero (Posición común 98/326/PESC).
- 2.- El envío de una misión de expertos en criminalística a la RFY para investigar los lugares de Kosovo donde presuntamente se cometieron matanzas de civiles (Acción común 98/736/PESC).
- 3.- Las restricciones a la exportación de armas (Posición común 98/240/PESC, Decisión 98/498/PESC, y Posición común 1999/481/PESC).
- 4.- La prohibición de venta y suministro de petróleo y derivados a la RFY (Posiciones comunes 1999/273/PESC y 199/318/PESC, complementadas y desarrolladas por diferentes reglamentos comunitarios) ⁸.
- 5.- La aplicación de un conjunto de medidas restrictivas sobre la RFY en materia de productos, congelación de fondos y visados (Posición común 1999/318/PESC).
- 6.- El respaldo a las fuerzas democráticas de la RFY (Posición común 1999/691/PESC).

La evolución política interna de la RFY, especialmente en el caso de Serbia, implicó un cambio en la acción de la PESC. Igual que sucedió con motivo del apoyo al Gobierno de Montenegro en su proceso de reformas políticas y económicas, por ejemplo a través de la Acción común 98/301/PESC. Las medidas restrictivas adoptadas en su día se fueron convirtiendo paulatinamente en medidas de apoyo, mediante la inicial modificación éstas (Posición común (1999/318/PESC); la posterior suspensión de las

⁴ COM (95) 581 FINAL.

⁵ COM (95) 564 FINAL.

⁶ COM (95) 582 FINAL.

⁷ DOCE C249 FINAL de 25 de septiembre de 1995.

⁸ Reglamentos (CE) n° 1.084/1999, de 26 de mayo de 1999; n° 1.520/1999, de 12 de julio de 1999; y n° 1.971/1999, de 15 de septiembre de 1999.

mencionadas medidas (Posición común 2000/599/PESC); el respaldo a las fuerzas democráticas de la RFY (Decisiones 2000/82/PESC y 2000/457/PESC); el mantenimiento de medidas restrictivas específicamente dirigidas contra Milosevic y su entorno (Posición común 2000/696/PESC)⁹; la modificación de las restricciones a la exportación de armas (Posición común 96/184/PESC); y, por último, la organización de reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y Eslovenia, Albania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia-Herzegovina, Croacia y la RFY (Acción común 2000/717/PESC).

Finalmente, y basándose en la Acción común 2000/811/PESC, se celebró un Acuerdo entre la UE y la RFY sobre las actividades de la Misión de Observación de la UE en la RFY (Decisiones 2001/352/PESC, y 2001/846/PESC y Acción común 2001/845/PESC). Esta Misión tenía por objeto –según el art. 1– observar la evolución de la situación política y de seguridad en el ámbito de su competencia; prestar una especial atención al control de las fronteras, a los problemas interétnicos y al retorno de los refugiados; elaborar informes analíticos sobre la base de los cometidos que le habían sido encomendados; y contribuir al sistema de alerta rápida del Consejo y al fomento de la confianza, en el marco de la política de estabilización que realiza la UE en esa región.

Las modificaciones de las medidas restrictivas y de la exportación de armas fueron el objeto de la última acción PESC: la Posición común 2001/719/PESC.

B) Bosnia Herzegovina

Uno de los defectos endémicos de la PESC en relación con los Estados de la Europa Oriental –aunque no únicamente respecto de ellos– ha sido su tradicional carácter reactivo, que le ha impedido perseguir una acción mucho más preventiva. Por tanto no extrañará que la acción exterior de la UE a través de su pilar intergubernamental antes, durante, y después del conflicto que asoló a esta República –especialmente en la consolidación de la compleja etapa de pacificación y reconstrucción de su territorio– estuviese revestida de los principales elementos característicos que ha presidido otro tipo de actuaciones en conflictos de corte similar. A saber: la ausencia de unidad y coherencia en sus decisiones, la descoordinación entre las diferentes políticas exteriores de los Estados, el planteamiento de objetivos que excedían claramente a la capacidad instrumental de la PESC, la lentitud –cuando no bloqueo– institucional a la hora de enfrentarse a las crisis internacionales, el papel secundario jugado por la UE frente a diferentes organizaciones internacionales, y el sometimiento al liderazgo unilateral norteamericano y sus actuaciones diplomáticas o militares.

Añadamos a todo ello un factor adicional: la desastrosa experiencia de inacción comunitaria en los conflictos previos de Eslovenia y Croacia debería de haber servido, al menos, como referente inmediato en el momento de encarar por parte de la UE la situación en Bosnia-Herzegovina. De hecho en las crisis anteriormente mencionadas podíamos considerar como atenuante la provisionalidad en la embrionaria política exterior europea ya que, como sabemos, existió una simultaneidad cronológica entre el

⁹ Completada con el Reglamento (CE) N° 2.488/2000 del Consejo de 10 de noviembre de 2000 por el que se mantiene la congelación de capitales en relación con el Sr. Milosevic y las personas de su entorno y por el que no se derogan los Reglamentos (CE) n° 1.294/1999 y 607/2000 y el art. 2 del Reglamento (CE) n° 926/98

inicio de los conflictos yugoslavos y la articulación e inclusión del pilar intergubernamental en el Tratado de Maastricht.

La experiencia de lo acontecido en los casos esloveno y croata precipitó el reconocimiento de Bosnia-Herzegovina como Estado independiente de la Federación Yugoslava el 7 de abril de 1992, acompañando a ello una declaración de la Presidencia de la CE –de 11 de mayo– en la que se responsabilizaba del conflicto –de marcado carácter interétnico en ese momento– a las autoridades yugoslavas¹⁰. Pero las iniciales amenazas de sanciones no se cumplieron. Hay que recordar que las disensiones internas ya se habían producido en el seno de la Comunidad en relación a los reconocimientos de Eslovenia y Croacia –con la amenaza de actuación unilateral por parte de Alemania y la oposición inicial de Holanda y Gran Bretaña–, y con ocasión del veto griego al reconocimiento de Macedonia.

Las fisuras en la requerida unanimidad, imprescindible para la toma de decisiones de este tipo en la recién estrenada PESC, provocaron que el conflicto en Bosnia-Herzegovina tuviese el dudoso honor de inaugurar uno de los instrumentos genuinos del pilar intergubernamental: en 1993 se aprobó la primera Acción común (93/603/PESC) consistente en el apoyo al envío de ayuda humanitaria a la zona. En realidad venía a reforzar a la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 758 (1993) sobre idéntica materia.

Habría que esperar, no obstante, hasta el siguiente año para ver de nuevo la aprobación de diferentes instrumentos en el ámbito estrictamente PESC y sobre el área del conflicto. La primera de ellas, la Posición común 94/366/PESC, se refería a la prohibición para acceder a las demandas contenidas en el párrafo 9 de la resolución 757 (1992) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas –mayo de 1992– que propugnaba el embargo comercial, aéreo y petrolífero a Serbia y Montenegro. De igual forma se aprobó una Posición común (la 94/672/PESC) tendente a la reducción de las relaciones económicas y financieras con las partes del territorio de la República de Bosnia-Herzegovina bajo el control de las fuerzas serbobosnias, cuya base estaba sustentada en la resolución 942 (1994), de 23 de septiembre, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y en el art. J.2 del TUE.

En similar línea la Posición Común 94/673/PESC, adoptada de conformidad con la resolución 943 (1994) del Consejo de Seguridad de la misma fecha que la anterior, procedió a la suspensión de determinadas restricciones aplicables al comercio con la RFY (Serbia y Montenegro). Como vemos, la actuación de la UE a través de su recién estrenada PESC en los momentos más cruentos del conflicto de Bosnia-Herzegovina careció por completo de capacidad de iniciativa, limitándose a seguir la estela marcada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, acatando sus resoluciones como lo hubieran hecho individualmente cada uno de sus Estados de no haber estado integrados en la Unión Europea y vinculados al pilar de cooperación intergubernamental.

El ejemplo de la ciudad de Mostar supuso, al menos, una novedosa vía de intervención por parte de la UE en el conflicto bosnio. Al amparo de las negociaciones de paz las partes en conflicto lanzaron en septiembre de 1993 la propuesta de colocar a la ciudad de Mostar bajo la administración temporal de la UE. Esta propuesta se concretó en el mes de marzo de 1994 mediante el Acuerdo de Washington, que entró en vigor oficialmente el 16 de mayo de 1994 apoyándose en sendas decisiones del Consejo

¹⁰ Bol. CE 4/1992.

y en el art. J.3 del TUE (Decisión 94/308/PESC). El presupuesto establecido fue de 32 millones de ecus y fue incrementándose paulatinamente hasta un total de 144 millones.

La administración de Mostar de la UE (AMUE) comenzó a ser operativa el 23 de julio de 1994 y tenía una duración máxima de dos años. El objetivo básico de la misma era la utilización de Mostar como modelo a seguir para otras ciudades en la consecución de la unificación de las mismas, por encima de las diferencias interétnicas.

Los principios estratégicos que conformaban este proyecto eran variados y ambiciosos ¹¹ y estaban recogidos en el punto 10 del Informe Especial. Un sucinto repaso a la consecución de los objetivos propuestos por el Memorándum de Acuerdo de la Administración de Mostar por la UE, firmado el 5 de julio de 1994 por los Estados miembros de la UE y de la UEO y las antiguas partes beligerantes, nos ofrece un balance desalentador de la primera implicación operativa de la UE a través de la PESC, especialmente en lo que respecta a la gestión civil de las crisis. Baste citar que los mayores éxitos se correspondieron con aspectos relacionados con la reconstrucción de la dañada infraestructura de la ciudad (puntos 18 al 30 del mencionado Informe), reconociéndose en el mismo las graves dificultades enfrentadas por la AMUE en la creación de una fuerza policial unificada (punto 15 del Informe), y como, a 31 de octubre de 1995, los 60.000 habitantes de Mostar seguían “estando divididos casi por completo en un sector oriental, controlado por los musulmanes, y otro occidental controlado por los croatas de Bosnia” (punto 14 del Informe). Un grupo de deficiencias notables fue el constituido por los problemas burocráticos en general, especialmente los relativos a los “procedimientos de toma de decisiones de las acciones comunes de la PESC en general, y de Mostar en particular”. Entre ellos cabría mencionar los derivados de la estructura rotatoria –cada seis meses– de la Presidencia del Consejo, con los correspondientes cambios de personal; la ausencia de una estructura permanente del Grupo de trabajo, lo que provocaba una ralentización en la toma de decisiones; el que la Comisión fuera el órgano más directamente relacionado con la AMUE, a pesar de ser el más carente de competencias en materia PESC; y, por último, los retrasos continuos en la transferencia de fondos asignados a la AMUE (puntos 61 a 68 del Informe). La repercusión negativa de estos elementos se tradujo en la ejecución de la Acción común y en el funcionamiento interno de la AMUE, especialmente en el financiero:

Mención especial merece las conclusiones del Informe por lo que respecta a la gestión financiera de la AMUE. Las deficiencias en el control interno, la falta de procedimientos normalizados de gestión financiera, la escasez de personal cualificado y la ausencia de un interventor independiente –como requiere la normativa que rige los presupuestos comunitarios– son sólo algunos de los defectos importantes detectados en el control financiero de la AMUE (puntos 69 a 80 del Informe).

Especialmente ilustrativos resultan los ejemplos recogidos sobre las irregularidades –cuando menos– en pagos, compras de materiales, ausencia de facturas, pagos en metálico de 500.000 marcos alemanes a personas que no eran los acreedores directos... (puntos 76 a 89 del Informe).

Las conclusiones del Informe recogen una autocrítica que no necesita comentarios adicionales. En ellos, además de procedimientos adecuados de gestión financiera, y de una correcta selección de candidatas para los nombramientos de personal se resalta la

¹¹ Véase al respecto el Informe Especial nº 2/96 relativas a las cuentas del Administrador y de la Administración de la UE, Mostar (AMUE) acompañado de las respuestas de la Comisión y del Administrador de Mostar en el *Diario Oficial* nº C 287 de 30/9/1996, págs. 1 a 21.

necesidad de “una estructura permanente eficaz para la gestión de las acciones comunes de la PESC” (punto 91 del Informe).

Mientras tanto la PESC naufragaba en la búsqueda de la pacificación del territorio. En los años 1994 y 1995 la UE hizo un uso abundante del instrumento declarativo, tan publicitario como inútil e ineficaz. Así, el 21 de enero y el 7 de febrero de 1994 la Presidencia de la UE declaraba el apoyo a las iniciativas de Owen y Stoltenberg y manifestaba su indignación por los bombardeos de Sarajevo ¹². Completada con la declaración sobre los acontecimientos en Gorazde, la resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Bosnia-Herzegovina condenaba la violación de las resoluciones 824 y 836 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y solicitaba la implicación de los Estados Unidos para conseguir el cumplimiento de las mismas ¹³, mientras que una nueva resolución del Parlamento expresaba en el mes de diciembre de 1994 su alarma por el recrudecimiento del conflicto en la zona de seguridad de Bihac ¹⁴. El 29 de mayo de 1995 la UE declaró su condena por la actitud de los serbios de Bosnia contra la población civil limitándose a apoyar los esfuerzos diplomáticos de pacificación ¹⁵. Consciente de sus propias limitaciones y de su incapacidad manifiesta para resolver un conflicto al borde de sus fronteras, el Parlamento Europeo propuso la creación de un centro de análisis de la UE para la prevención activa de crisis ¹⁶. En una nueva declaración de la Presidencia se mostró contraria al anunciado proyecto de los “Parlamentos” de Knin y de Pale de fusionar las autoproclamadas Repúblicas serbias de Krajina y de Bosnia-Herzegovina, por ser contrario a las Resoluciones 981 y 990 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ¹⁷. En similares términos se manifestó la Presidencia con respecto a los enfrentamientos en Srebrenica y la violación de las Resoluciones 819, 824, y 836 del Consejo de Seguridad ¹⁸.

Finalmente las conclusiones del Consejo del 30 de octubre trazaron las líneas maestras de la UE para la Antigua Yugoslavia:

- 1.– Bosnia-Herzegovina quedaría como un Estado independiente compuesto por dos entidades: la Federación de Bosnia-Herzegovina y la República Srpska.
- 2.– Bosnia-Herzegovina debería ser un Estado multiétnico, democrático, con respeto a los derechos humanos y al Derecho internacional.
- 3.– Debería haber un mutuo reconocimiento entre los diferentes Estados de la antigua Yugoslavia.
- 4.–Debería llevarse a cabo una transición democrática –con celebración de elecciones–, y económica.
- 5.– Se mantendría el compromiso de la UE en materia de ayuda humanitaria y reconstrucción ¹⁹.

El incumplimiento de diversas resoluciones del Consejo de Seguridad y el naufragio de la PESC en la búsqueda de la pacificación del territorio cedieron el paso a

¹² Bol. UE 1-2/94.

¹³ Bol. UE 4-1994.

¹⁴ Bol. UE 12-1994.

¹⁵ Bol. UE 5-1995.

¹⁶ Resolución del Parlamento Europeo de 14 de junio de 1995, DO C 166 de 3.7.1995.

¹⁷ Bol. UE 6-1995

¹⁸ Bol. UE 7/8-1995.

¹⁹ Bol. UE 10-95

la intervención de la OTAN –primero-, y a la firma de los Acuerdos de Dayton, de diseño específicamente norteamericano –posteriormente-. La escenificación de estos últimos el 21 de noviembre de 1995 confirmó nuevamente la incapacidad de la UE para prevenir y, en su defecto, gestionar eficazmente una crisis en un territorio que, en pocos años, se convertirá en espacio de la propia Unión. Otorgando el bastón de mando, por dejación en sus funciones, a la diplomacia estadounidense se propició la enésima interferencia en asuntos que deberían de haber sido evidente competencia europea; sin poder en esta ocasión argüir el período transitorio de la CPE a la PESC de cuando se iniciaron los conflictos yugoslavos.

De esta forma los instrumentos PESC se redujeron, desde 1995, a dar aplicación al mencionado acuerdo. La Acción común 95/545/PESC estableció la participación de la UE en las estructuras de aplicación del Acuerdo de Paz para Bosnia-Herzegovina; dos posiciones comunes (las 95/213/PESC y 95/511/PESC), ambas sobre la suspensión de las restricciones de los intercambios con la RFY (Serbia y Montenegro) y con la parte serbobosnia, completaron la actividad PESC ese año.

Durante 1996 se nombró a un Enviado Especial de la UE en la ciudad de Mostar (Acción común 96/442/PESC) y se apoyó el proceso electoral en Bosnia-Herzegovina (Acción común 96/406/PESC). Esta última Acción tenía por objeto complementar las actividades realizadas por la OSCE de preparación, supervisión y observación del proceso electoral mediante el despliegue de una Misión de Vigilancia de la Comunidad Europea (ECMM). Fundamentalmente contemplaba la participación de un grupo de supervisores (art. 2), y de una dotación económica de tres millones de ecus con cargo al presupuesto general de las Comunidades Europeas (art. 3).

Igualmente se procedió, mediante la Acción común 96/476/PESC, a recoger los arreglos provisionales para la transferencia gradual de la Administración de la UE en Mostar, cuya vigencia concluía ese año.

Dos Posiciones comunes tuvieron como objeto la regulación de la exportación de armas a la antigua Yugoslavia y el levantamiento de las restricciones en las relaciones económicas y financieras con la RFY (Serbia y Montenegro), con las zonas protegidas por la ONU. en la República de Croacia y las zonas de la República de Bosnia-Herzegovina bajo control de las fuerzas serbobosnias, en virtud de los Acuerdos de Dayton: la Posición común 96/184/PESC y Posición común 96/708/PESC.

Modificaciones de acciones comunes antiguas relativas a la actividad de la Unión en apoyo del proceso electoral en Bosnia-Herzegovina –siempre en el marco de la OSCE– se llevaron a cabo mediante la Acciones comunes 97/153/PESC y 97/224/PESC. Junto con las Posiciones comunes sobre medidas restrictivas contra personas del entorno de Milosevic 97/625/PESC y 97/746/PESC, constituyeron básicamente la actividad PESC durante 1997.

La implicación de la UE en los procesos electorales de Bosnia-Herzegovina concluyó en 1998 con la Acción común 98/302/PESC, que se tradujo en una ayuda a las actividades de supervisión de la OSCE en las elecciones generales celebradas en septiembre del mencionado año. Aparte de la contribución de los Estados miembros de la UE al presupuesto OSCE –el principal de la organización– se estableció una contribución adicional a la ya existente que representó un 67% del total previsto para esas elecciones, de alrededor de cinco millones de ecus (arts. 1 y 2 de la Acción común).

En el año 2000, aunque no estrictamente dentro de la PESC, se aprobó un reglamento comunitario en virtud del cual se otorgaba el apoyo a la Misión de Administración Provisional de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y a la Oficina del

Alto Representante en Bosnia-Herzegovina (OAR). El objetivo de ambas instituciones era hacerse cargo de la administración civil transitoria y la aplicación de los acuerdos de paz²⁰. Nuevamente hablamos, en esencia, de apoyo económico.

La última Acción común (2002/211/PESC) dirigida hasta la fecha hacia Bosnia-Herzegovina la constituyó el nombramiento del Representante Especial de la UE en el territorio, desarrollando el contenido de la Acción común 2002/210/PESC. Su contenido consistirá en la coordinación de las actividades de todas las organizaciones y agencias civiles, de acuerdo con los Acuerdos de Dayton. Además, tendrá autoridad para dar orientaciones al Jefe de la Misión y al Comisionado de Policía de la Misión de Policía de la UE (art. 2, puntos 1 y 3).

C) Albania y Kosovo

Otro de los conflictos separatistas en el territorio de la antigua Yugoslavia –cuyos orígenes se remontan a 1989, año en el que Milosevic abolió la autonomía del territorio integrado en Serbia– es el de Kosovo.

La estrategia independentista en esta región de mayoría albanesa fue mucho más cauta –al menos inicialmente– que la llevada a cabo por otras Repúblicas, ya que carecían de capacidad militar y no ofrecían interés para la opinión pública internacional, diluida en el resto de los conflictos balcánicos. En 1997, como consecuencia de la descomposición del régimen de Berisha, el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) comenzó a recibir armamento desde Albania, lo que desembocó durante el año siguiente en un conflicto armado entre serbios y kosovares.

El fallido intento de Rambouillet (enero de 1999) por alcanzar una solución pactada abrió paso a la “solución militar”, es decir, a la intervención de la OTAN merced al control y supervisión norteamericano del conflicto. Nuevamente, y a pesar de la presión de los medios de comunicación y de la reciente experiencia de Bosnia-Herzegovina, la intervención europea para detener la limpieza étnica fracasó estrepitosamente, dejándose llevar por la diplomacia estadounidense y utilizando a la OTAN a modo de brazo armado. En este caso concreto la inacción europea proporcionaba un salto cualitativo de proporciones y proyecciones futuras que aún desconocemos. El arrinconamiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que quedó al margen de la intervención de la OTAN, sentó un precedente alarmante que nos proyecta hacia escenarios futuros ciertamente inquietantes. La fuerza triunfó imponiéndose sobre el Derecho internacional. Ni siquiera la solución final –aunque no definitiva– de la articulación futura de Kosovo contó con la presencia activa –ni política ni diplomática– de la UE a través de la PESC. La resolución 1244 del Consejo de Seguridad dejó en una situación provisional de protectorado internacional a Kosovo pero sin abandonar definitivamente su inserción en Serbia.

La primera declaración de la presidencia en el ámbito PESC se refirió a la liberación de los miembros del Movimiento *Omonia* por parte de las autoridades albanesas, circunstancia que enturbiaba las relaciones con Grecia²¹. Pero fue a partir de 1996 cuando se desarrolló un amplio diálogo político en el marco del cual se inscribieron el desarrollo de las relaciones bilaterales, las reformas políticas y

²⁰ Reglamento CE nº 1.080/2000 del Consejo de 22 de mayo de 2000.

²¹ Bol. UE 1-2/1995

económicas en Albania y, especialmente, la situación global en la antigua Yugoslavia ²². También en el marco de la Acción Exterior de la UE –no en el ámbito estrictamente de la PESC– una Resolución del Parlamento europeo de 23 de mayo de 1996 sobre las elecciones que se iban a celebrar tres días después subrayó su importancia y abogó por la libertad y la limpieza de las mismas ²³. Esta preocupación sobre las elecciones en Albania se recogió en el ámbito PESC en una Declaración conjunta de la UE, y de la Presidencia en su nombre, con los Estados Unidos ²⁴, en la que se señaló la importancia del proceso electoral y las condiciones que debían de presidirlo. Como vemos, un ejemplo más del interés norteamericano en asuntos estrictamente europeos.

La Comisión establecería los objetivos, las condiciones, y los principios aplicables a las relaciones de la Comunidad Europea con Bosnia-Herzegovina, Croacia, la RFY, Albania y Macedonia ²⁵, abogando por el cumplimiento de los Acuerdos de Dayton –de inspiración norteamericana–, el respeto de los derechos humanos, la creación de instituciones democráticas, el regreso de los refugiados, las reformas económicas, y la concesión por parte de Yugoslavia de “una amplia autonomía” para Kosovo.

Durante el año 1995 el instrumento puramente declarativo se utilizó por parte de la UE en cinco ocasiones: cuatro por la Presidencia y una por el Parlamento. La primera lo fue el 7 de marzo, después de la visita a Albania del Presidente del Consejo de la UE ²⁶; y la segunda el 17 del mismo mes, ofreciendo ayuda de la UE para restablecer las estructuras civiles y el orden público tras la explosión de violencia derivada del fraude en la llamada “pirámide de inversión”, facilitando asistencia humanitaria, económica y financiera, así como el envío de una misión consultiva para aspectos civiles, militares y policiales ²⁷. De hecho, la ayuda económica para la asistencia humanitaria tuvo un flujo constante no sólo para Albania y Kosovo, sino en el conjunto de los conflictos de Europa oriental. Pero esto sucedió mayoritariamente no en el marco de la PESC, sino en el estrictamente comunitario, a través de la Acción Exterior.

También el Parlamento Europeo se implicó en la crisis albanesa ²⁸. Su Presidencia expresó mediante una Declaración el 16 de mayo, su preocupación sobre la falta de acuerdo en torno a la nueva ley electoral y los problemas que se derivarían de la no celebración de los comicios fijados nuevamente para el 29 de junio ²⁹. En la Declaración del 26 de junio –inmediatamente anterior a la celebración de las mencionadas elecciones– la UE reiteró sus prevenciones a las autoridades albanesas sobre la adaptación de los comicios a los parámetros de la OSCE, advirtiendo que de no ser así las amenazas sobre la retirada de la ayuda financiera se harían efectivas ³⁰.

La Posición común 97/357/PESC, definida por el Consejo sobre la base del art. J.2 del TUE y aprobada por la Comisión el 27 de junio, concedió financiación para proyectos relativos al programa de apoyo del proceso electoral albanés bajo los auspicios de la OSCE. Finalmente, la celebración de las elecciones fue acogida

²² Bol. UE 1-2-1.4.91/96

²³ Bol. 5-1.2.4 y DOC 166 de 10 de junio de 1996.

²⁴ Bol. 5-1.4.3

²⁵ COM (96)476, Bol. 10-1.4.65

²⁶ Bol. 3-1.4.2

²⁷ Bol. 3-1.4.4

²⁸ DOC 115 de 14 de mayo de 1997.

²⁹ Bol. 5-1.4.4

³⁰ Bol. 6-1.4.8

satisfactoriamente por el Consejo que, en sus conclusiones del 22 de julio, reiteró su compromiso de apoyo –fundamentalmente económico– a la transición democrática de Albania ³¹.

Los incidentes ocurridos en la localidad de Shkodër, unidos a la retirada del Parlamento albanés del Partido Demócrata de Berisha, motivaron una nueva Declaración de la Presidencia solicitando el retorno parlamentario del mismo, sin traicionar las garantías ofrecidas a la *troika* parlamentaria (OSCE, Consejo de Europa y Parlamento europeo) sobre su compromiso democrático ³².

Durante el año 1998 la violencia en Albania y su transmisión a Kosovo se hizo tan patente que la UE solicitó de la UEO que estudiara la viabilidad de operaciones internacionales de policía encaminadas a ayudar a las autoridades albanesas. Con carácter de urgencia el Consejo adoptó el 22 de septiembre la Decisión 98/547/PESC, tomando como base el apartado 2 del art. J.4 del TUE, para que la UEO barajase las mejores opciones para ayudar a las autoridades albanesas a restablecer el orden en el país.

De nuevo fue la actuación del Partido Demócrata –en este caso el boicot al referéndum sobre la nueva Constitución albanesa– el detonante de una nueva Declaración de la UE, el día 9 de noviembre ³³. Además, y para recabar una completa información sobre la situación de los refugiados y de las infraestructuras, así como sobre el estado de la aplicación de los acuerdos firmados entre la RFY, la OSCE y la OTAN, la UE solicitó a la UEO toda la documentación recogida desde su Centro de satélites (Decisión del Consejo 98/646/PESC, de 13 de noviembre de 1998).

En el mes de marzo de 1999, con el polvorín kosovar a punto de estallar, la UE adoptó una Acción común –la 1999/189/PESC–, realmente novedosa en la gestión de crisis pero de escasa efectividad, mediante la que se comprometía a la reconstrucción de una fuerza policial viable en Albania, garantizando una formación y asesoramiento a la policía y al Ministerio de Orden Público. La Decisión 1999/190/PESC encargó a la UEO el cumplimiento de la mencionada Acción común.

Pese a todas estas maniobras de distracción, la realidad impone destacar cómo la UE, en un intento de no enfrentarse abiertamente a las autoridades serbias para no poder ser acusados de dinamitar los Acuerdos de Dayton, se plegó de manera sonrojante a los designios norteamericanos, otorgando carta blanca a la intervención de la OTAN con el ambiguo paraguas legalista de la injerencia humanitaria. En definitiva, una repetición de la jugada de Bosnia en cuanto al papel de comparsa realizado por la UE cuando, además, ya no cabía la justificación del mismo debido al carácter embrionario de la PESC en los inicios de los conflictos yugoslavos. Los esfuerzos de la PESC por instruir a la policía albanesa justo cuando iban a comenzar los bombardeos de la OTAN sobre Serbia y Kosovo no dejan de parecer, cuando menos, paradójicos; simples maniobras de distracción o de inoperancia frente a una crisis de verdadera envergadura.

En parecida línea se encontraría la Decisión 1999/320/PESC, de 10 de mayo de 1999, relativa a la contribución de la UE a la recogida y destrucción de armas en Albania, modificada el 17 de septiembre del mismo año por la Decisión 1999/846/PESC. Eso sí, las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Viena del mes de junio reiteraron “el compromiso contraído por la Unión en pro de la

³¹ Bol. 7-8.1.4.96

³² Bol. 1-2-1.4.9.

³³ Bol. 11-1.3.9

estabilidad, insistiendo en el compromiso de la UE de asumir un papel dirigente en los esfuerzos de reconstrucción de Kosovo³⁴ ¡Fantástica muestra de política reactiva, tardía, y seguidista!

El 6 de marzo de 2000, con la visita del Comisario de Relaciones Exteriores Chris Patten a Tirana se iniciaron las negociaciones sobre un acuerdo de estabilización y asociación entre la UEO y Albania³⁵.

La prórroga de la Acción común 1999/189/PESC mediante la Acción común 2000/798/PESC sobre la reconstitución de una fuerza policial viable en Albania, junto con la derogación de la Decisión 1999/320/PESC mediante la nueva Decisión 2000/723/PESC del Consejo que daba por finalizada la contribución de la UE a la recogida y destrucción de armas en Albania, constituyeron lo más relevante de la PESC en este país durante el año 2000.

Entre los días 2 y 5 de abril de 2001 Chris Patten volvió al escenario del crimen – si se me permite la metáfora–, visitando Albania, Macedonia y Croacia. Curiosamente Javier Solana –Alto Representante para la PESC– acompañó al Comisario a Macedonia, pero no a Albania³⁶. El Consejo de la UE se congratuló –sin ningún atisbo de rubor– del papel desempeñado por la Unión en la “creación de una fuerza de policía viable en Albania y recordó que, mediante su presencia en este país, dicha fuerza de policía había participado en los esfuerzos de la comunidad internacional por restaurar la seguridad y la estabilidad en la región”³⁷. Finalmente, mediante la Decisión 2001/850/PESC, de 29 de noviembre de 2001, se concretó la aplicación de la Acción común 1999/34/PESC sobre la contribución de la UE para combatir la acumulación y la proliferación desestabilizadoras de armas ligeras y de pequeño calibre en Albania. Como casi siempre, se trataba de realizar actuaciones más propagandísticas que efectivas.

Durante el año 2002, la UE declaró el 25 de febrero su satisfacción por la constitución de un nuevo Gobierno albanés de la mano del Primer Ministro Majko³⁸. Además, aludiendo a la Acción común 2001/845/PESC del Consejo, se retomó el proyecto de acuerdo entre la UE y Albania sobre las actividades de la Misión de Vigilancia de la UE (EUMM) en el país. El objeto del mismo era sustituir el memorándum de acuerdo concluido el 21 de diciembre de 1992 entre la UE y Albania sobre la misión de vigilancia europea en la zona fronteriza entre este país y la antigua Yugoslavia³⁹. Finalmente, la Declaración de la Presidencia española de 27 de junio acogió con satisfacción –en nombre de la UE– el nombramiento de Moisiu como Presidente de la República de Albania, con el apoyo mayoritario del Parlamento.

En cuanto a Kosovo la UE tiró la toalla casi desde el inicio del conflicto. La rápida implicación militar de la OTAN situó a la Unión en el segundo plano que nunca abandonó. Sin embargo, o quizás por ello, muy pocas semanas después Javier Solana era “premiado” con el cargo de reciente creación de Secretario General y Alto Representante para la PESC. Probablemente ha sido mayor la literatura generada sobre

³⁴ Bol. 6-1.25

³⁵ Bol. 3-1.6.47

³⁶ Bol. 4-1.6.46

³⁷ Bol. 4-1.6.49

³⁸ Bol. 1-2-1.6.6

³⁹ Bol. 5-1.6.74

la inacción de la UE en Kosovo que sobre su propia presencia ⁴⁰. Además el argumento de la injerencia humanitaria en el caso de la OTAN rápidamente sería cuestionado ⁴¹.

Las actuaciones de la UE a través de la PESC en Kosovo se redujeron a dos instrumentos:

1.- La Decisión del Consejo 98/646/PESC, de 13 de noviembre de 1998, adoptada sobre la base del apartado 2 del art. J.4 del TUE, sobre la supervisión de la situación en Kosovo, en la que la UE pedía el apoyo de la UEO para que, mediante su Centro de satélites, pudiese obtener la información precisa para comprobar el estado de aplicación de los acuerdos firmados en Belgrado el 16 de octubre de 1998 entre LA RFY y la OSCE, y el 15 de octubre de 1998 entre la RFY y la OTAN; también para comprobar la situación de los refugiados, así como de las infraestructuras y apoyar a las misiones de la OSCE y de la OTAN.

2.- La Acción común 99/239/PESC que, en línea con las actuaciones realizadas en otras zonas conflictivas de los Balcanes en 1999, designaba a un Enviado Especial de la UE para Kosovo.

Las medidas de ayuda para la recogida y repatriación voluntaria de refugiados, personas desplazadas y que buscan asilo (incluida la ayuda de emergencia a las personas que huyeron como consecuencia de los acontecimientos de Kosovo) fueron recogidas en una Acción común pero no del pilar PESC sino del otro pilar de cooperación gubernamental-el de justicia: la Acción común 1999/290/JAI.

La Misión de ONU en Kosovo se responsabilizó desde la conclusión del conflicto de la administración del territorio, pero es la UE quien aporta los cuantiosos fondos para la reconstrucción del territorio: diplomacia preventiva no, pero ayuda económica para reparar la intervención de la OTAN, sí.

También la situación de las minorías étnicas en el nuevo Kosovo fue objeto de una resolución del Parlamento Europeo ⁴². Un Informe especial del Tribunal de Cuentas (nº 2/2001) recogió las circunstancias de la gestión de la ayuda humanitaria de emergencia para las víctimas de la crisis de Kosovo (ECHO), acompañado de las respuestas de la Comisión 2001 ⁴³.

Únicamente durante el año 2001 fue objeto la situación en Kosovo de tres declaraciones por parte de la Presidencia ⁴⁴.

⁴⁰ Veanse al respecto Lykke FRIIS y Anne MURPHY: *Negotiating in a time of crisis: the EU's response to the military conflict in Kosovo*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florencia, 2000; Olivier CORTEN y Barbara DELCOURT: *Droit, légitimation et politique extérieure: l'Europe et la guerre du Kosovo*, Bruylant, Bruselas, 2001; THE INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO: *The Kosovo Report: conflict, international response, lessons learned*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

⁴¹ Veáanse al respecto Santiago RIPOL: "El Consejo de Seguridad y la defensa de los derechos humanos. Reflexiones a partir del conflicto de Kosovo", *Revista Española de Derecho Internacional* nº 1 (1999), págs. 120 a 127; Joanne VAN SELM (ed.). *Kosovo's refugees in the European Union*, Pinter, Londres, 2000; Albrecht SCHNABEL: *Kosovo and the challenge of humanitarian intervention: selective indignation, collective action, and international citizenship*, United Nations University Press, Tokyo, 2000.

⁴² DOCE C 107 de 13 de abril de 2000.

⁴³ DOCE C 168 de 12 de junio de 2001.

⁴⁴ Bols. UE 1-2 y 3-2001.

D) Macedonia

Esta antigua República integrante de la Federación yugoslava no comenzó a ser objeto de atención –al menos en cuanto a la elaboración de instrumentos específicos por parte de la PESC–, hasta fechas muy recientes, toda vez que las hostilidades en Eslovenia y Croacia, así como el conflicto en Bosnia-Herzegovina, diluyeron su potencial interés entre la comunidad internacional en general, y de la UE en particular.

Pese a las conocidas reticencias de Grecia y de Albania –en este caso como consecuencia de la situación de la minoría albanesa en el país–, la Antigua República Yugoslava de Macedonia (FYROM en inglés, ARYM en castellano) fue admitida como miembro de ONU en abril de 1993, consiguiendo así el respaldo definitivo a su existencia como Estado independiente proclamada en 1991.

La Decisión 97/831/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 1997, concretó la celebración de un Acuerdo de cooperación entre la CE y Macedonia ⁴⁵.

Fue en 1999, con el inicio del conflicto en Kosovo y la intervención de la OTAN, cuando Macedonia comenzó a adquirir protagonismo, especialmente por la marea de refugiados que comenzó a agolparse en sus fronteras. Sin embargo los enfrentamientos de la guerrilla albanesa del ELN (Ejército de Liberación Nacional) con el ejército regular macedonio y los distintos grupos paramilitares concitaron la atención de la comunidad internacional. Pese a ciertas hipótesis sobre el supuesto interés norteamericano de boicotear los esfuerzos de la UE en la zona –aún a riesgo de provocar un nuevo estallido en la región– los hechos demostraron el apoyo de la UE al Gobierno macedonio ⁴⁶.

La Decisión del Consejo 2001/682/PESC, de 30 de agosto de 2001, ratificó el Acuerdo celebrado entre la UE y Macedonia sobre las actividades de la Misión de Observación de la UE en la mencionada República. Las bases del Acuerdo se habían sentado mediante una acción común relativa a la Misión (la Acción común 2000/811/PESC) y la celebración del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la ex República Yugoslava de Macedonia y las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, el 9 de abril de 2001.

El objetivo genérico de la Misión era “el reconocimiento de la independencia, soberanía e integridad territorial de la ARYM y la firme voluntad de la UE de contribuir a una mayor consolidación de la paz y la estabilidad en la región” ⁴⁷. Objetivos más específicos eran:

- 1.– Observar la evolución de la situación política y de seguridad en el ámbito de su competencia.
- 2.– Prestar una especial atención al control de las fronteras, a los problemas interétnicos y al retorno de los refugiados.
- 3.– Elaborar informes analíticos sobre la base de los cometidos que le hayan sido encomendados.
- 4.– Contribuir al sistema de alerta rápida del Consejo fomentando la confianza en el marco de la política de estabilización que realiza la UE en la región.

⁴⁵ DOCE L348 de 18 de diciembre de 1997.

⁴⁶ Véase Carlos TAIBO: “La crisis de Macedonia”, *Política Exterior* n° 81 (2002), pág. 81.

⁴⁷ DOCE L 241/2001

5.– Informar periódicamente a la parte anfitriona sobre las actividades de la Misión –incluidas, si entran dentro de sus cometidos, las cuestiones humanitarias.

El establecimiento de la Misión fue completado con el nombramiento de un Representante Especial de la UE el 29 de junio de 2001 (Acción común 2001/492/PESC), cuyo mandato se renovó, sucesivamente, el 29 de octubre de ese año (Acción común 2001/760/PESC), el 18 de febrero de 2002 (Acción común 2002/129/PESC), y el 25 de junio de 2002 (Acción común 2002/497/PESC).

III. EL ANTIGUO ESPACIO SOVIÉTICO

En este apartado vamos a diferenciar las estrategias seguidas desde la PESC con Rusia y Ucrania, y vamos a constatar la casi absoluta indiferencia respecto del resto de las Repúblicas, especialmente en relación con los conflictos desencadenados en los diferentes territorios de este espacio.

A) La Federación Rusa

Desde los inicios de la PESC, la UE tenía muy presente que la estrategia para la zona debía contemplar un trato diferenciado hacia los distintos Estados de reciente creación; para ello, en el mes de marzo de 1994 el Consejo elaboró una serie de orientaciones ⁴⁸.

Las únicas declaraciones de la Presidencia durante los años 1994 y 1995 –además de las relacionadas con Chechenia, que comentaremos más tarde– tuvieron que ver con el ingreso de Rusia en el Consejo de Europa ⁴⁹ y con la situación de Kaliningrado ⁵⁰.

El pilar básico sobre el que pivotó la PESC de la UE en sus relaciones con Rusia fue, desde su aprobación, la primera estrategia común –junto con la de Ucrania– aprobada por la Unión: la Estrategia común 1999/414/PESC. A través de este instrumento de nueva creación la PESC planteó de manera exhaustiva el marco general de las relaciones con este país. Los fines estratégicos recogidos eran: democracia estable para Rusia, Estado de Derecho, economía de mercado, mantenimiento de la estabilidad de Europa, fomento de la seguridad global, y respuesta a los retos comunes del continente por medio de una cooperación intensa.

El Acuerdo de Colaboración y Cooperación –instrumento comunitario extendido luego al resto de las Repúblicas de la extinta Unión Soviética– seguirá vigente, pero las políticas exteriores de los Estados miembros con respecto a Rusia deberán igualmente adecuarse a la de diferentes organizaciones internacionales como ONU, OSCE, y Consejo de Europa. En el ámbito de la estabilidad europea se hacía hincapié en tres instrumentos: el refuerzo del diálogo político, el reconocimiento del lugar de Rusia en la arquitectura de la seguridad europea, y el desarrollo de una diplomacia preventiva.

⁴⁸ Bol. UE 3-1994

⁴⁹ Bol. UE 1-2-1994

⁵⁰ Resolución del Parlamento Europeo, Bol. UE 1-2-1994 y declaración de la Presidencia, Bol. 12-1994.

Se mencionaba el enclave de Kaliningrado pero en ningún caso, a Chechenia. Ni siquiera cuando se recogió el compromiso en materia de derechos humanos que debía contraer Rusia con distintas organizaciones internacionales y con la normativa internacional al respecto. Sin embargo sutilmente, y sin mención explícita, se recogía el interés común de la UE y Rusia en desarrollar sus políticas energéticas con objeto de mejorar la explotación y la gestión de los recursos y la seguridad del abastecimiento, tanto en Rusia como en Europa (véase Cáucaso).

El desarrollo de la cooperación en materia de desarme y control de armamentos, recogido en la estrategia común mencionada, se desarrolló y concretó mediante la Acción común 1999/878/PESC, aprobada el 17 de diciembre de 1999, que contempló la creación de un centro piloto para la destrucción de armas químicas en Gorny. Esta acción fue aplicada por la Decisión del Consejo 2002/381/PESC.

Por último la Acción común 2002/373/PESC aportó la colaboración de la UE a la OSCE en sus misiones de observación en Georgia, y en las Repúblicas de Ingushetia y de Chechenia en Rusia.

B) Ucrania

Las primeras declaraciones desde el ámbito PESC con relación a Ucrania aludieron a las elecciones generales y a los problemas en torno a Crimea ⁵¹.

Las líneas maestras que debían presidir las relaciones entre la UE y esta República fueron tempranamente definidas por la Posición común 94/779/PESC, que recogió, de forma muy similar a la estrategia con Rusia, los ámbitos de actuación prioritaria: consolidación democrática, transición a una economía de mercado, acuerdo de colaboración y cooperación, desarme nuclear, apoyo al Pacto de Estabilidad, apoyo de la UE a la integridad territorial ucraniana, y resolución del conflicto de Crimea.

La Estrategia común 1999/877/PESC –la primera junto con la de Rusia aprobada por la PESC– vino a abundar en las líneas trazadas por la anterior Posición común: apoyar el proceso de transición económica y política, garantizar la estabilidad y la seguridad y hacer frente a los retos comunes en el continente europeo, y apoyar una cooperación reforzada entre la UE y Ucrania en el marco de la ampliación de la UE. Las referencias en materia de desarme, respeto a los derechos humanos fundamentales, cooperación con diferentes organizaciones internacionales –especialmente con la OSCE– en el respeto a las diferentes minorías nacionales, y el papel de Ucrania como puente de Europa a otros países y organizaciones de la región como la Organización para la Cooperación Económica en el Mar Negro constituyen, muy sintéticamente, el núcleo de la presente estrategia.

C) Los grandes olvidados

El resto del antiguo espacio soviético ha sido objeto de la atención de la PESC en contadas ocasiones. De hecho, llama notablemente la atención la ausencia de instrumentos típicos utilizados por esta cooperación intergubernamental en otros Estados de Europa oriental. Hasta tal punto que, en el mejor de los casos, la reacción de

⁵¹ Bol. 4-5-1994.

la UE se plasmó únicamente en las declaraciones de la Presidencia o –más excepcionalmente– del Parlamento. Además, esta circunstancia resulta más extraña cuando nos ubicamos en un territorio que, durante la pasada década, ha estado trufado de conflictos de diversa condición. Hagamos un sucinto repaso.

1.- Chechenia

Chechenia representa el paradigma de la actuación de la UE en Europa oriental. Durante la primera contienda (1994-1995) el papel de la UE se limitó, casi de manera vergonzante, a realizar declaraciones extremadamente frías sobre el conflicto, en las que se “lamenta profundamente por parte de la UE el elevado número de víctimas y los sufrimientos a los que se ve sometida la población civil”⁵². Aunque hay trabajos que reivindican la estrategia de la UE en el Transcaucaso⁵³. En cambio, el papel del Parlamento Europeo fue más firme solicitando la suspensión del proceso de ratificación del acuerdo de colaboración y de cooperación interino negociado con Rusia, y condenando además la violación de derechos humanos que se estaba produciendo en Chechenia⁵⁴. En abril de 1995 dos nuevas declaraciones lamentaron “la pérdida de vidas humanas, los daños ocasionados y las continuas violaciones de los derechos humanos y del Derecho humanitario internacional, como lo ha denunciado la OSCE”⁵⁵, pero poco más se hizo.

A raíz del Acuerdo de Paz firmado entre Rusia y Chechenia el 12 de mayo de 1997 la UE se congratuló por la solución conseguida pero, al mismo tiempo, advirtió a las autoridades chechenas sobre los problemas de la recepción de ayuda humanitaria de persistir las acciones guerrilleras⁵⁶.

Con la segunda intervención rusa en Chechenia, en 1999, las declaraciones, resoluciones y conclusiones repitieron la mecánica de la primera intervención –lamento por las vidas humanas perdidas y por la violación de derechos humanos– pero con una novedad⁵⁷: en esta ocasión se resaltó el principio de integridad territorial de Rusia, y se calificó de terrorismo a la lucha del pueblo checheno⁵⁸. Mientras que el Parlamento Europeo –no lo olvidemos: el órgano menos relevante en materia PESC⁵⁹– se mostró nuevamente más severo en sus críticas hacia el Gobierno de Moscú, solicitando incluso la retirada militar rusa, en las conclusiones del Consejo sobre Chechenia de 7 de diciembre de 1999 se solicitaba que el uso de la fuerza no fuese excesivo, y que se respetasen las normas del Derecho Internacional Humanitario⁶⁰.

Las conclusiones sobre Chechenia del Consejo Europeo de Helsinki del 10 y 11 de diciembre de 1999, contemplaron la aplicación de sanciones por la violación reiterada en materia de derechos humanos que Rusia estaba realizando en este territorio

⁵² Bol. UE 1-2-1995

⁵³ *El Cáucaso: rivalidades y estrategias*, Instituto de Europa Oriental, Madrid, 1997.

⁵⁴ Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Chechenia, DO C 43 de 20 de febrero de 1995.

⁵⁵ Bol. UE 4-1995

⁵⁶ Bol. UE 5-9-1995

⁵⁷ Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Chechenia de 7.10.1999. Bol. UE 10-1999.

⁵⁸ Conclusiones del Consejo sobre Chechenia de 11.10.1999. Bol. UE 10-1999.

⁵⁹ Resolución del Parlamento Europeo sobre Chechenia de 18.11.1999. Bol. UE 11-1999.

⁶⁰ Conclusiones del Consejo sobre Chechenia de 7.12.1999. Bol. UE 12-1999.

⁶¹. Sin embargo las medidas que finalmente se tomaron resultaron realmente laxas. El Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre Rusia y la UE podía haberse suspendido en virtud de su art. 2 –que entrañaba una cláusula de elemento esencial dado que el acuerdo se fundamentaba en el respeto de los derechos humanos y los principios democráticos ⁶², en línea con la actitud mantenida por la UE hacia Israel– pero no fue así. En su defecto, después del mencionado Consejo, se procedió a un recorte en la ayuda financiera para proyectos del programa de democratización, y parte del programa TACIS. Igualmente se dejó sin ratificar el acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre Rusia y la UE.

Estas medidas escandalizaron hasta al propio Parlamento Europeo que criticó su ineficacia, la falta de coordinación en el establecimiento de las mismas con otras potencias como Estados Unidos y Japón, y la ausencia de cambios significativos en la estrategia común de la PESC con respecto a Rusia ⁶³.

Los acontecimientos posteriores al 11-S han inclinado definitivamente la balanza –si es que antes no lo estaba ya– a favor de las autoridades rusas. La consideración genérica de “terrorista” dada a cualquier subversión del poder ruso establecido en Grozny, el pago del peaje norteamericano por su ejercicio unilateral y “preventivo” de la violencia internacional, ha tenido que realizar a Rusia –en justa reciprocidad por su apoyo incondicional al “Imperio”– hasta el punto de haber establecido bases permanentes en su “extranjero próximo”, la inclusión de la intervención rusa en Chechenia en la lucha contra el terrorismo y, en definitiva, la concepción de que un conjunto de territorios –y no sólo dentro de la Federación rusa– constituyen el auténtico patio trasero de Rusia. Al parecer, el interés político, militar y económico (recursos energéticos) que ofrece Rusia como socio requiere aceptar estos servilismos por parte de la UE.

2.- Otros conflictos periféricos

La ignorancia –cuando no el desprecio– demostrado por la UE hacia la mayoría de los conflictos desencadenados en el espacio ex-soviético ha sido manifiesta. Bastará para constatarlo con hacer un pequeño recorrido:

– *Trasnistria*. Este enclave territorial en el este de Moldova permanece como uno de los baluartes del poder ruso en su “extranjero próximo”. Después del conflicto bélico desencadenado en 1992, las negociaciones para la retirada del XIV Ejército ruso y la resolución del secesionismo de este territorio han llegado hasta nuestros días. Negociaciones de las que la UE ha estado permanentemente ajena; no así la OSCE que, con una Misión permanente desde 1993, está intermediando con escaso éxito ⁶⁴. Las únicas declaraciones de la UE sobre el asunto han tenido

⁶¹ Veáanse, entre otros, los numerosos informes de Amnistía Internacional y de Human Rights Watch al respecto. Por ejemplo http://www.hrw.org/reports/2000/russia_Chechnya3/Chech006-7.htm.

⁶² El art. 2 recogía que “el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos, tal como se definen en particular en el Acta Final de Helsinki y en la Carta de París por una nueva Europa, constituye la base de las políticas internas y externas de las Partes y constituyen un elemento esencial de la colaboración y del presente Acuerdo”.

⁶³ Proyecto de Informe del Parlamento Europeo de 3.10.2000. Bol UE 10-2000.

⁶⁴ Veáanse los informes de la Misión OSCE en Moldova en www.osce.org/publications.

como referencia los diferentes procesos electorales ⁶⁵. Por tanto, la situación de flagrante violación de normas básicas del Derecho Internacional (como los principios de soberanía e integridad territorial) no parecen constituir un problema para una UE tan celosa de los mismos en otras ocasiones; a este respecto las comparaciones entre los casos de Chechenia y Kosovo parecen evidentes.

– *El Cáucaso*. El objetivo de la PESC en esta zona se centra en cuestiones de estabilidad –dada su proximidad con las nuevas fronteras de la UE–, así como en intereses energéticos derivados del potencial en recursos de la región. Armenia, Azerbaiyán y Georgia han sido incluidas en los Acuerdos de Asociación y Cooperación, pero la actitud de la UE ante los distintos conflictos que asolan esta zona ha sido siempre inexistente o ambigua. Sólo en Osetia del Sur ha utilizado un instrumento genuinamente PESC, como la Acción común 2001/759/PESC. En la misma, y previa creación de una Comisión Mixta de Control y de un Grupo de Expertos para prevenir y resolver conflictos en esta región, se otorgó una financiación para colaborar con la OSCE en este territorio. En Nagorno-Karabaj la posición oscilante de Rusia en el apoyo a los bandos enfrentados ha descolocado por completo a la UE. Sus declaraciones se han limitado a condenar la violencia, lamentar las víctimas y clamar por el respeto de los derechos humanos; pero sin interferir en las decisiones rusas ⁶⁶. Únicamente apoyaron con una declaración las conversaciones de paz mantenidas entre los presidentes armenio y azerí en abril de 2001 ⁶⁷. Similar ha sido la actitud respecto de Abjasia que, desde 1992, cuestiona la soberanía territorial georgiana.

– *Las Repúblicas asiáticas*. En Tayikistán el papel jugado por la UE se ha limitado a ver y dejar hacer. Considerada una zona prolongación del poder ruso se entendió que el intervencionismo ruso en su conflicto interno era legítimo y hasta beneficioso para Europa, al suponer un freno al integrismo islámico. Por ello se entienden las felicitaciones de la UE por la aparente resolución del problema ⁶⁸. En el resto de la Repúblicas, la PESC se ha reducido al ámbito de los comunicados para saludar los resultados de los distintos comicios. Es decir, sólo desde el ámbito comunitario se han suscrito acuerdos de cooperación y se han impulsado diferentes programas, como el TACIS.

– *Las Repúblicas bálticas*. En los casos de Estonia y Letonia los únicos asuntos frente a los que la UE ha tenido que manifestar su posición han sido las leyes de ciudadanía: la UE se declaró preocupada por varios aspectos de éstas solicitó que se adoptaran las recomendaciones del Consejo de Europa y de la OSCE ⁶⁹.

– *Belarús*. Constituye un ejemplo sonrojante de utilización de instrumentos PESC. Las continuas violaciones de derechos humanos y del Estado de Derecho cometidas por el régimen de Lukachenko apenas fueron objeto de suaves declaraciones por parte de la UE hasta que éste procedió a realizar cortes en el suministro de luz y agua en las embajadas de algunos países de la UE en Minsk. Solo entonces se aprobó, con carácter de urgencia, la Posición común 98/448/PESC para amenazar con la presión de la UE –y de Estados de la zona

⁶⁵ Por ejemplo, Bol. UE 3-1994.

⁶⁶ Veáanse los Bols. UE 7-8-9-1994.

⁶⁷ Bol. UE 4-2001.

⁶⁸ Bol. UE 5-9-1994.

⁶⁹ Veáanse los Bols. UE 5-6-7-8-1994.

favorecidos por la UE— si no se suspendía tamaña felonía que violaba, a juicio del Parlamento Europeo ⁷⁰, el Convenio de Viena de 1969. Sin comentarios.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

La CPE tuvo que enfrentarse a un rosario de crisis internacionales (Chipre, Afganistán, Malvinas, el desmoronamiento del bloque oriental en Europa...) en las que manifestó su total inoperancia. Y la transición de la CPE a la PESC no mejoró las perspectivas de actuación europea, como atestiguan la Guerra del Golfo y los conflictos yugoslavos. De este modo, y a la luz de las actuaciones PESC en estos nueve años estrictamente en relación con el bloque oriental, cabe concluir lo siguiente:

- 1.— Que los intereses estatales siguen primando sobre los paneuropeos. Lejos de producirse la cooperación intergubernamental en materia de política exterior, en muchos casos seguimos asistiendo a la defensa particularista de sus intereses por parte de los Estados —y el caso de los Balcanes proporciona varios ejemplos.
- 2.— Que la constitución de una PESC genuinamente europea está lejos de convertirse en una realidad. El histórico complejo de inferioridad frente a la diplomacia norteamericana —en el esquema CPE al menos— sigue presente en numerosos casos de inacción. La UE ha carecido en las crisis importantes de Europa oriental —principalmente Bosnia-Herzegovina y Kosovo— de una eficaz diplomacia, tanto preventiva como reactiva. La OTAN se ha ido convirtiendo paulatinamente en el brazo armado que la UEO no ha conseguido ser y, además, en el instrumento que, en ausencia de otros elementos coercitivos de la UE, encarna el más rancio ejemplo de unilateralismo de EEUU en su política exterior.
- 3.— Que la PESC sigue siendo fundamentalmente reactiva —y aun ello de manera deficiente— y no preventiva. Aunque la PESC es sólo uno de los instrumentos de la acción exterior de la UE, y no el más importante hasta ahora, el resto de políticas desde el ámbito comunitario —PAC, ayuda humanitaria, ayuda al desarrollo— resultan poco visibles y están mal publicitadas. Crean la imagen del “hermano rico” que sólo provee de ayuda económica sin prestar atención a otras consideraciones, como acredita el ejemplo de Chechenia.
- 4.— Que este solapamiento con políticas estrictamente comunitarias resta eficacia a la PESC y crea lagunas y confusión. Esto se traduce en una falta de coordinación entre el complejo entramado institucional cuyo ejemplo más evidente es la relación entre el Comisario de Relaciones Exteriores (Patten) y el Secretario General de la UE y Alto Representante para la PESC (Solana). Los desencuentros entre ambos han sido públicos y notorios y las propuestas de fusionar los dos órganos están siendo numerosas ⁷¹.
- 5.— Que los principios básicos de la PESC de unidad y coherencia se han resentido en muchas ocasiones. El exceso de burocracia resta flexibilidad en la toma de decisiones y rapidez en la coordinación de las posiciones. También sucede esto con el criterio de la unanimidad, aunque sea mitigada. A esto se une

⁷⁰ Resolución del Parlamento Europeo de 16.07.1998; DO C 292 de 21.09.1998.

⁷¹ Véase Francisco ALDECOA: “Avances de la Política Exterior de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 1 (junio de 2002), págs. 199 a 223.

el fracaso de figuras como la de *Mister PESC*, responsable de encarnar la diplomacia europea y convertido en recompensa por la actitud servil de la OTAN hacia la diplomacia norteamericana en el conflicto de Kosovo. Recordemos situaciones en las que por acción u omisión no ha representado ese papel –por ejemplo, en Israel ni se le ha permitido entrar–. Algo similar ha sucedido con los Representantes Especiales de la UE, que tampoco han sido eficaces.

6.– Que la confusión en términos de seguridad y defensa es total: las relaciones entre la UE, la UEO, y la OTAN constituyen un auténtico enigma; especialmente a partir de los intentos europeos recientes de creación de un auténtico ejército europeo que aportan más indefinición al panorama.

7.– Que los instrumentos jurídicos PESC constituyen obligaciones de Derecho internacional general –no comunitario– y han creado confusión en muchos casos ya que, para la misma actividad –por ejemplo, ayuda humanitaria– se ha utilizado una posición o una acción común indistintamente.

8.– Que la financiación de la PESC es completamente ridícula comparándola con otras magnitudes comunitarias. Los alrededor de 40 millones de euros para este año resultan irrisorios aunque se haga uso frecuente del presupuesto comunitario para la ejecución de determinadas acciones.

9.– Que como factor positivo cabe reseñar el Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental para la prevención de conflictos (Plan Balladur) y, para algunos, la propia ampliación de la UE hacia el este, extendiendo la zona tradicional de estabilidad hasta la extinta URSS. Aunque de ahí a considerar a la UE como “exportadora neta de estabilidad”, media un abismo ⁷².

10.– Que la falta de perspectiva global de la UE en los Balcanes se ha traducido en la pérdida de oportunidades en el establecimiento de una auténtica diplomacia preventiva: durante las conversaciones que condujeron a los Acuerdos de Dayton se obviaron las propuestas de discusión de otros conflictos latentes, entre otros el de Kosovo, que estallaría cuatro años después ⁷³. Además tanto la diplomacia como los militares norteamericanos, terminaron por zanjar el conflicto.

11.– Que la actitud frente al conflicto de Chechenia ha sido, si cabe, más humillante. La presunción de ignorancia hacia lo que allá sucede resulta sangrante y viola un rosario de compromisos y cláusulas comunitarias sobre derechos humanos y democráticos. Además, los acontecimientos del 11-S –y los más recientes del teatro Dubrovka– han enterrado definitivamente el debate entre seguridad y libertad. La sacrosanta lucha universal contra el terrorismo internacional supone la coartada perfecta para respaldar, por acción u omisión, la política genocida rusa en Chechenia. ¿Qué diferencia existe entre Kosovo y Chechenia para que funcione este doble rasero de la UE y de la comunidad internacional? El patio trasero ruso comienza a ser también zona de influencia y presencia norteamericana –las Repúblicas asiáticas han constituido su plataforma contra Afganistán en la reciente campaña– y, sin embargo, constituye, con el conjunto de la extinta URSS, el núcleo de mayor potencial conflictivo para la UE

⁷² Declaraciones de Javier Solana recogidas en Francisco ALDECOA: “Avances de la Política Exterior...”, cit., pág. 221.

⁷³ Bernard ADAM: “¿Qué lecciones extraer para la seguridad europea tras la guerra de Kosovo?”, en VV.AA.: *Informe sobre el conflicto y la guerra de Kosovo*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 1999, págs. 501 a 539.

en el futuro próximo. Precisamente el área más abandonada por la PESC, y la próxima frontera de la UE tras la ampliación.