
JOSÉ ÁNGEL LÓPEZ JIMÉNEZ
(Universidad Carlos III de Madrid)

Las crisis balcánicas como banco de pruebas de la Política Exterior y de Seguridad Europea

*I. Introducción general. II. La PESC durante los conflictos yugoslavos (1990-1999):
A) Fórmulas de cooperación; B) Los Instrumentos PESC. III. La PESC después de los
conflictos yugoslavos (2000-2005): A) La Cumbre UE-Balcanes Occidentales;
B) El enfoque concertado entre la UE y la OTAN para los Balcanes Occidentales;
C) Las operaciones PESD; D) Las relaciones entre la UE y los Balcanes Occidentales.
IV. A modo de conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN GENERAL

Muchos han sido los desafíos que la dinámica experimentada por la Sociedad Internacional en las dos últimas décadas ha planteado, globalmente, al conjunto de la injustamente calificada como “Comunidad Internacional”¹. En el caso particular del proyecto comunitario europeo, la proyección de los retos ha sido doble: primero, porque afectaban de manera directa a la construcción de la propia Unión Europea y, esencialmente, a la configuración de una política exterior genuinamente europea; y en segundo término, porque alguna de las principales crisis internacionales tenían como escenario el suelo europeo, concretamente las fronteras de la Unión Europea y – previsiblemente– el futuro territorio ampliado de la misma.

En este sentido los Balcanes se han configurado como el auténtico y más sangriento experimento para el despliegue de lo que deberían de ser –o no– un conjunto de acciones, instrumentos, políticas, y demás, que nos permitiesen intuir la existencia de, al menos, un embrión de una política exterior europea conjunta que superase las iniciativas e intereses puramente estatales. No obstante la experiencia extraída de las diferentes crisis balcánicas y las respuestas –o, en muchas ocasiones, la ausencia de las mismas– por el conjunto de la UE ha resultado, paradójicamente, de sustancial importancia en el proceso de construcción de la PESC en el marco de los diferentes

¹ Suscribo completamente la opinión de José Saramago: difícilmente podemos calificar como comunidad internacional a un conjunto de sujetos y actores donde predomina fundamentalmente la desigualdad de derechos y obligaciones, antítesis de lo que nos sugiere cualquier tipo de estructura comunitaria.

tratados institucionales. Recordemos cómo uno de los impulsos principales, sino el decisivo, para la articulación de la mencionada PESC y su inclusión en 1993 en el Tratado de Maastricht se situó en el inicio de la crisis en la antigua Yugoslavia y la incapacidad europea a la hora de elaborar respuestas válidas para frenar los distintos conflictos bélicos desencadenados.

El sistema de Cooperación Política Europea desarrollado, hasta ese momento con notables deficiencias, cayó herido de muerte por la lamentable inacción de las entonces Comunidades Europeas para maniobrar frente a una crisis que afectaba a uno de sus principales vecinos. Al menos, el aldabonazo que significó en las conciencias de los Estados europeos esta lamentable parálisis, se tradujo en la urgente necesidad de elaboración de un –digamos– embrión de la PESC. Es por ello que se puede afirmar que, tanto en los orígenes de la misma como en las posteriores reformas contempladas en los tratados de la UE, las crisis balcánicas han jugado un papel protagonista. No en vano –y como veremos más adelante– el antiguo espacio yugoslavo ha sido el escenario esencial del despliegue de todos los instrumentos elaborados por la PESC y por el conjunto de la acción exterior comunitaria; representó en el pasado más inmediato –y continua haciéndolo en la actualidad– la validación o el fracaso de los mismos, así como ha representado el modelo práctico y dinámico de potencial conflictivo en el planteamiento de cualquier tipo de problemas que se pueden presentar tanto en la prevención de crisis, como en la gestión de las mismas y en los posteriores planes de estabilización en los procesos de post-crisis.

En todo caso, y lejos de ser cosa del pasado, todas estas características se potencian también en el momento actual si contemplamos los procesos abiertos en la zona en las presentes horas. A saber:

- 1.– La situación en la antigua Yugoslavia tras la última y reciente ampliación de la UE a 25 miembros y el casi inmediato ingreso de otros dos Estados balcánicos: Rumania y Bulgaria.
- 2.– El inicio de los contactos para la definición de un estatuto final –esto es: supuestamente definitivo– de Kosovo, con posturas iniciales irreconciliables por las distintas partes enfrentadas en la crisis.
- 3.– La apertura de negociaciones, también pretendidamente definitivas, sobre la reforma constitucional –y probablemente estatal– de Bosnia y Herzegovina con la presumible liquidación de *Daytonland*².
- 4.– La frágil y cuestionada unión entre Serbia y Montenegro, que ha entrado en un proceso sumamente interesante, a la par que inestable. La decisión unilateral que la población de Montenegro pueda tomar no va a estar exenta de consecuencias, en un camino de doble sentido, respecto de los dos contenciosos anteriores. De hecho la interconexión de los diferentes procesos en el antiguo espacio yugoslavo es una constante habitual.

² Tanto la comunidad internacional, liderada por la Administración norteamericana, como la UE y las partes directamente implicadas parecen coincidir en que la estructura y la finalidad derivada de los Acuerdos de Dayton, alcanzados hace una década, han tocado a su fin, y es imprescindible encontrar opciones alternativas.

5.- Las paulatinas estabilizaciones de Croacia, Macedonia y Albania, que están impulsando su inserción las organizaciones internacionales y modulando sus relaciones bilaterales con la UE y el establecimiento de diversos calendarios que abocarán, siempre que no se presenten dificultades insalvables, en un ingreso en la UE a medio o largo plazo.

Cuando Jacques Poos, ministro de Asuntos Exteriores y presidente del Consejo de Ministros de Exteriores de las Comunidades Europeas, declaraba solemnemente en el mes de junio de 1991 que con el inicio de los conflictos en la antigua Yugoslavia “la hora de Europa había llegado”³ desconocía hasta qué punto el eco de sus palabras iba a resonar durante años como conciencia propia de una frustración generalizada: la de la opinión pública de los distintos Estados occidentales y la de la propia Comunidad Europea en una infructuosa búsqueda de una identidad propia dentro de la sociedad internacional.

El recuerdo de las matanzas colectivas fruto de las denominadas “operaciones de limpieza étnica”, de los sangrientos episodios acontecidos en ciudades como Srebrenica, Mostar, Sarajevo, Kosovo, etc., reaparece en la actualidad con episodios como los recogidos en las recientes declaraciones del comisario europeo para los derechos humanos del Consejo de Europa Álvaro Gil Robles sobre la existencia en Kosovo de campos de concentración como el de Guantánamo⁴.

Bien es cierto que la evolución más reciente de las diferentes zonas de conflicto invita a un moderado optimismo y que la estabilidad y normalización van abriéndose paso con la inestimable colaboración de la Unión Europea como actor principal en la región.

Con estas premisas creo pertinente diferenciar con claridad dos grandes etapas en el despliegue de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea con relación a los Balcanes:

- 1.- Desde el inicio de los conflictos en la antigua Yugoslavia hasta el final del conflicto bélico en Kosovo (1990-finales 1999).
- 2.- Desde el inicio de la estabilización de Kosovo hasta la actualidad (finales de 1999-2005).

II. LA PESC DURANTE LOS CONFLICTOS YUGOSLAVOS (1990-1999)

El establecimiento de un sistema de cooperación político europeo aspiraba, al menos en sus inicios, a la coordinación de las diversas políticas exteriores de los Estados integrantes de las Comunidades Europeas con el objetivo de presentar una imagen de homogeneidad en los diferentes foros internacionales, así como manifestar unos mecanismos, estrategias y herramientas comunes frente a las grandes crisis

³ Recogido en Stefan LEHNE: “Has the hour of Europe come at last?. The EU’s strategy for the Balkans”, en Judy BATT (ed.): *The Western Balkans: Moving On*, Institute for Security Studies, European Union (*Chaillot Paper* nº 70), París, 2004, pág. 111

⁴ Declaraciones recogidas por *El País* el 26 de noviembre de 2005.

internacionales, respetando las respectivas soberanías e intereses nacionales de las políticas exteriores estatales. Objetivos que claramente fueron desbordados por la dinámica de los acontecimientos y las reacciones frente a los mismos: nos referimos a acontecimientos como la invasión soviética de Afganistán, la crisis en Irán, el caso de Chipre, o la guerra de las Malvinas, entre otros; manifestaciones de la evidente ineficacia del sistema de la Cooperación Política Europea [en adelante, CPE].

Sin embargo el golpe de gracia definitivo vino de la ausencia, no ya de una estrategia europea, sino más bien de la apatía y el desdén frente a la situación creada en Yugoslavia en el inicio de la década de los 90, que transmitió a la opinión pública internacional la impresión de que la inacción europea estaba fundamentada sólidamente en el hecho de que aquel conflicto nada tenía que ver con la proyección de una Europa económicamente potente.

Como es sabido, fueron las declaraciones independentistas de Eslovenia y Croacia el 26 de junio de 1991 las que precipitaron los acontecimientos en la región y forzaron la toma de postura en el seno de la Comunidad Europea: el 7 de julio la acción mediadora comunitaria permitió la consecución de los *Acuerdos de Brioni*, lo que propició entre los Estados comunitarios una ficticia sensación de éxito diplomático en la crisis⁵. La sucesión de las Declaraciones comunitarias constituyeron el instrumento más utilizado en el moribundo sistema CPE y reflejaron la urgente necesidad de dar un vuelco a la vigente coordinación de la políticas exteriores: las bases de la PESC y su inserción en el posterior Tratado de Maastricht se iniciaron –haciendo virtud de la necesidad–, y los Estados comunitarios adquirieron conciencia de su situación frente a las crisis yugoslavas:

La inicial propuesta franco-alemana de envío de una fuerza de interposición europea, con la intervención de la UEO, fue estudiada por los Consejos Europeos de Vianden y de Noordwijk –meses de julio y noviembre de 1991– concluyendo este último con la petición al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del envío de “casco azul” a la zona. De esta forma se perdía la primera gran oportunidad europea de jugar un papel como actor relevante en la resolución de esta crisis.

Naciones Unidas inicialmente, y con posterioridad la OTAN, recibieron el relevo de la Comunidad Europea, consciente de su incapacidad e inoperancia. Sin embargo detrás de estas organizaciones se encontraba la sombra prolongada de los Estados Unidos que aprovecharía esta retirada voluntaria europea para protagonizar un papel esencial en las crisis yugoslavas durante toda la década⁶.

El 9 de septiembre de 1991 se saldó con un fracaso rotundo la Conferencia sobre Yugoslavia celebrada en La Haya bajo la dirección de Lord Carrington.

⁵ Estos acuerdos propiciaron la extensión de la legalidad federal por un período de tres meses en Eslovenia creando un marco propiciatorio para el establecimiento de un diálogo entre las autoridades serbias y eslovenas. *De facto* significó el reconocimiento de la estatalidad independiente de Eslovenia y la retirada de las tropas federales.

⁶ Incluso resultaron infructuosos los esfuerzos por establecer corredores humanitarios en determinadas zonas, recogidas en acciones comunes PESC pero sin reflejarse en medidas concretas. Véase al respecto Félix ARTEAGA: *La identidad europea de seguridad y defensa*, Madrid, 1999, pág. 167.

La reacción comunitaria a las declaraciones independentistas se caracterizó por la improvisación, la descoordinación, y la primacía de los intereses puramente estatales frente a los globalmente comunitarios. La reticencia inicial y mayoritaria frente al reconocimiento comunitario de las mencionadas independencias fue dando paso, paulatinamente, al sometimiento de una eventual decisión al Dictamen favorable de la Comisión. Sin embargo la posición unilateral de Alemania, concediendo su reconocimiento el 23 de diciembre de 1991, precipitó los acontecimientos: vulneró el compromiso adquirido sobre la espera al Dictamen favorable, evidenció su particular interés en la modificación del *statu quo* existente, forzó el inmediato reconocimiento de la Comunidad Europea y de otros nueve Estados europeos el 15 de enero de 1992 y, a mi juicio, dinamitó definitivamente el incipiente sistema –o, cuando menos, la posibilidad de que éste cobrara existencia– de cooperación política intergubernamental⁷.

Ello se tradujo en la adopción por parte de la Unión Europea de un papel secundario –cuando no claramente subalterno y seguidista– en el escenario internacional, consecuencia directa de su repliegue del escenario yugoslavo: la participación europea en las operaciones de pacificación e interposición en la zona se realizaron desde un ámbito multilateral y bajo el paraguas de organizaciones internacionales; la aplicación de embargos comerciales y de sanciones se organizaron y auspiciaron desde foros internacionales y no estrictamente europeos; y la única respuesta genuinamente europea se concretó en la suspensión del programa PHARE en la zona.

En contraposición a ello, el papel desarrollado por la diplomacia estadounidense en el conflicto evidenció la dimensión real de la política exterior europea, y ello pese a la escasa relevancia otorgada por la administración Bush en el inicio de la disgregación de la antigua Yugoslavia. Situación que se vio agravada con la implicación decisiva apoyada por Clinton en una maniobra política que representaba varios incentivos: la reedición de los éxitos diplomáticos obtenidos en las negociaciones sobre Oriente próximo, la revitalización del papel de la OTAN en el escenario posterior a la desaparición de la Unión Soviética, y la concentración de la opinión pública internacional en el nuevo rol norteamericano a favor de la defensa de los derechos humanos fundamentales que estaban siendo vulnerados en las operaciones de *limpieza étnica*.

La atribución de la responsabilidad última de los conflictos bélicos derivados de la crisis yugoslava se volcó, por parte europea, en las autoridades federales y no en las repúblicas secesionistas al declarar sus respectivas independencias⁸. Sin embargo, la práctica de los embargos –especialmente el de armamento– penalizaron especialmente a las mencionadas repúblicas y resultaron especialmente sangrantes el caso de los bosnios musulmanes, ya que los arsenales federales quedaron en manos de los nacionalistas radicales serbios.

⁷ Véase al respecto Nuria MIQUEL: *La Política Exterior Comunitaria en los Balcanes*, Universidad Carlos III, Memoria del Título de Especialista en Derecho Europeo dirigida por José Ángel López Jiménez, Madrid, 2003, 170 págs.

⁸ Declaración de la Comunidad Europea realizada el 11 de mayo de 1992.

La gestión de las sanciones y los embargos comunitarios, alineados miméticamente con las resoluciones del Consejo de Seguridad, ofrecieron a la diplomacia europea la posibilidad de inhibirse en el conflicto, recuperando la tradicional confortabilidad de un papel secundario en el escenario de la crisis. Sin embargo, en el desarrollo y posterior resolución de la desigual contienda en Bosnia-Herzegovina la posibilidad de poner en marcha la recientemente configurada PESC y los mecanismos previstos en la misma fracasó de manera más evidente. En ese punto ya no cabía plantear excusas en torno al momento en que se produjo: la Unión Europea no se encontraba ya en una etapa de transición entre el modelo de Cooperación Política Europea hacia la Política Exterior de Seguridad Común como sucedió en los inicios de la crisis yugoslava; por el contrario, en 1995, cuando la administración Clinton elaboró e impuso los Acuerdos de Dayton –escenificándolo en una base norteamericana en Ohio– el Tratado de Maastricht ya se encontraba en su tercer año de andadura. Además la política exterior europea ya contaba con la experiencia de lo sucedido con Eslovenia y Croacia, pese a lo que volvió a caer en la inacción, la inoperancia y la más vergonzante dejadez⁹.

La masiva violación de derechos humanos fundamentales durante el desarrollo del conflicto en Bosnia-Herzegovina, que finalizó con más de 150.000 muertos, no pudo ser frenada por la incapacidad diplomática para sentar las bases de un acuerdo entre las partes en conflicto o, en todo caso, para detener las operaciones de *limpieza étnica* del nacionalismo radical y xenófobo serbio¹⁰. El desfile de planes de paz fue continuo: el “Vance-Owen”, el “Owen-Stoltenberg”, el “Juppé-Kinkel”, el del “Grupo de Contacto”, etc...; casi tanto como el de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (la 742, la 757, la 758, la 808...).

En descargo de los Estados europeos sólo se puede constatar que su fracaso fue comparable al del resto de la Comunidad Internacional, que asistió impasible al sangriento espectáculo de –entre otros–, el asedio a Sarajevo. Sin embargo, la escenificación final de la frustrante actuación europea se plasmó en la intervención final de la OTAN en el territorio bosnio desde 1994 soportando militarmente a las fuerzas de UNPROFOR de Naciones Unidas y con la ayuda de la Fuerza de Reacción Rápida recién creada con un carácter multilateral.

Esta intervención militar, si finalmente se tenía que realizar, llegó muy tarde y no evitó el numeroso balance de víctimas en sus diversas consideraciones: fallecidos, heridos, desplazados, violaciones, pérdidas de viviendas y cualquier tipo bienes, etc...; pero lo peor estaba todavía por llegar: los Acuerdos de Paz de Dayton sancionaron favorablemente los territorios conseguidos por los seguidores de Milosevic en su política de *limpieza étnica*. La *Republika Srpska* se establecía en el territorio de Bosnia-

⁹ A pesar de que el referéndum sobre la independencia de Bosnia-Herzegovina se celebró el 29 de febrero de 1992 y que la violenta reacción serbia en contra de esta independencia comenzó al día siguiente, la Comunidad Europea no reconoció la mencionada independencia hasta el día 7 de abril de 1992.

¹⁰ Estas operaciones fueron originariamente monopolizadas por el radicalismo serbio aunque, posteriormente, su práctica se extendió al resto de los nacionalismos étnicos exacerbados del espacio balcánico.

Herzegovina ocupando el 49% de la superficie total y reequilibraba favorablemente la mayoría poblacional serbia de numerosos enclaves.

Aunque esta aparente resolución del problema territorial lograría acabar con la violencia en Bosnia-Herzegovina, no acabaría con la conflictividad interétnica –en un sentido más profundo– ni en Bosnia ni en el conjunto del espacio yugoslavo, suponiendo además el respaldo definitivo a las tesis expansionistas del nacionalismo radical serbio. En síntesis, el conflicto cambiaría de protagonistas pero no de escenario territorial y la cadena de nuevas crisis quedaría servida, trasladándose a Macedonia, Montenegro y, especialmente, Kosovo.

La militarización de los independentistas albano-kosovares a finales de la década de los 90 radicalizó una posición que, hasta entonces, se había significado por meras manifestaciones de desobediencia a las autoridades federales que habían suprimido unilateralmente –antes del inicio de los conflictos–, la autonomía de Kosovo y anulado los derechos conferidos por su estatus de República Autónoma dentro de Serbia y de la federación yugoslava.

Nuevamente la acción diplomática internacional, encabezada por el Grupo de Contacto, aisló cualquier iniciativa de la Unión Europea. El fallido intento de resolución auspiciado por los Acuerdos de Paz de Rambouillet en febrero y marzo de 1999, otorgó una más que dudosa legitimidad a la intervención militar de la OTAN. En este sentido el discutible y poco desarrollado *derecho internacional de injerencia humanitaria* fue utilizado como soporte legal para una operación militar de la Alianza Atlántica lo que, no sólo en el seno de la Comunidad Internacional, significó un enfrentamiento entre posiciones antagónicas con respecto a la intervención armada.

Llegados a este punto quizás convendría apuntar que en el ámbito comunitario se dan cita distintas sensibilidades en materia de política exterior y de seguridad y defensa: atlantistas, netamente europeístas y neutralistas resultaría de una primera aproximación a la cuestión. Pero además la confusión en términos de pertenencia a organizaciones regionales en esta materia es notable: la coincidencia entre Estados integrantes de la UE, la UEO y la OTAN es sencillamente imposible, lo que potencia de manera significativa la falta de coordinación entre los diferentes posicionamientos y dificulta, hasta la imposibilidad, un acuerdo en el seno comunitario sobre la posición única europea frente al conflicto.

Las crisis yugoslavas evidenciaron además la escasa presencia internacional europea y la evidente carencia de peso específico en los mecanismos de decisión internacionales. En el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Europa no consiguió influir en las posiciones de Rusia y China, alineadas en contra de la intervención de la OTAN. Pero hasta en el seno de la Alianza se demostró, una vez más, quién ocupaba el liderazgo absoluto y el control y la adopción de las decisiones fundamentales: el Gobierno norteamericano y su doctrina estratégica del *interés nacional*.

Pero, por si esta cuestión no fuese especialmente significativa, además de situar a gran parte de los Estados comunitarios en una posición de subordinación frente al protagonismo de los Estados Unidos, la crisis yugoslava los colocaba en una dudosa legalidad internacional en una de las materias en las que la Unión Europea ha mostrado históricamente una especial preocupación: el respeto de los derechos humanos fundamentales. A partir del apoyo concedido al intervencionismo militar de la OTAN

frente a la población serbia, la política exterior europea se colocó ante la incómoda, y bastante frecuente, posición de aplicar un sonrojante *doble rasero* en una serie de sucesivas crisis internacionales en las que la concurrencia de circunstancias idénticas a las existentes en el caso kosovar no supusieron, ni por asomo, el planteamiento de una eventual intervención militar de la Alianza Atlántica ¹¹.

La reedición de los acontecimientos acaecidos en Bosnia-Herzegovina en el territorio de Kosovo vino propiciado por el convencimiento de Milosevic y los suyos de que su intervención en la provincia no iba a suscitar sino una nueva y esperada inhibición por parte de la Unión Europea y del conjunto de la Comunidad Internacional, si bien no calibraron la opción riesgo/oportunidad en el momento político norteamericano.

En el caso de la Unión Europea y constatado el evidente fracaso de su estrategia anterior en la zona, así como de la propia y recién elaborada PESC, el conflicto de Kosovo sirvió para contrastar los cambios realizados en la mencionada PESC y recogidos en el nuevo tratado comunitario de Ámsterdam de 1998. Sin embargo, los resultados no pudieron ser –nuevamente– más desalentadores cuando nuevos escenarios conflictivos se perfilaron en Macedonia y en Montenegro.

En el primero de ellos, el conflicto venía ya de atrás, motivado por la falta de reconocimiento internacional inicial –especialmente por parte comunitaria, por el contencioso abierto con Grecia por la denominación final de la República y la colisión con el territorio histórico griego–, pero se agravó con los incidentes con la minoría albanesa después de la resolución temporal del conflicto de Kosovo, cuando surgió un peligroso e imprevisible movimiento panalbanista en la región, que hizo menudeasen las situaciones tensas.

En el caso de Montenegro, las oscilantes relaciones con Serbia, altamente influidas por los resultados de los diferentes comicios internos, han seguido una curiosa ley pendular: desde el planteamiento de la unificación incondicional con Serbia en una única República y entidad estatal, hasta la separación y convivencia diferenciada en dos Estados distintos en espera de un definitivo –al menos por el momento– referéndum sobre la estatalidad montenegrina.

Ante este convulso escenario ¿cuál ha sido la reacción comunitaria y mediante qué instrumentos se ha canalizado su implicación en esta región?

¹¹ En este sentido cabría reclamar un significativo endurecimiento en las posiciones comunitarias en las relaciones bilaterales con Rusia por la política que las autoridades federales están realizando en Chechenia: recordemos que el terrorismo de Estado, la violación masiva de derechos humanos fundamentales, el genocidio, los desplazamientos forzosos de población no sólo amparan legalmente al derecho de injerencia humanitaria sino también, eventualmente, el ejercicio del derecho de autodeterminación frente a las autoridades centrales.

Sobre la calificación previa del conflicto creo que, a estas horas del mismo, hay ya infinidad de evidencias aportadas por las organizaciones no gubernamentales como Human Rights Watch, Amnistía Internacional, la OSCE, e incluso rusas como Memorial. Los trabajos de Politkovskaya aportan la excepcional e infrecuente visión periodística desde la parte rusa.

A) Fórmulas de cooperación

La concepción imperante en la Comunidad Internacional, y también en el seno de la Unión, acerca del relevante papel económico –en contraposición con el rol político– que debían jugar las Comunidades Europeas primero y, posteriormente, la Unión Europea se tradujo en los conflictos que nos ocupan en una inercia europea sobre su protagonismo en los mismos: a la inhibición e inacción política, no siguió sino la presencia importante en el terreno de las aportaciones económicas.

De esta forma, la posición europea en la escena internacional y el papel que en el futuro se reservaba para sí este potente actor que pretendía ser la UE quedaba reducido al de un sujeto que “aporte ideas..., y dinero”¹². Y en la región balcánica se reflejó más lo segundo que lo primero, merced a una serie de fórmulas de cooperación eminentemente financiera.

1.– El Banco Europeo para la Construcción y el Desarrollo (BERD)

Creado prácticamente en los inicios de la conflictividad en Yugoslavia en 1990, no fue producto de una iniciativa estrictamente comunitaria ya que integró al denominado Grupo de los 24 que planteaba determinadas propuestas hacia el conjunto de Europa Central y Oriental.

Su finalidad esencial era la reforma de las economías centralizadas de estos Estados y la transición al capitalismo, así como la unión de todos los diferentes mecanismos de financiación aportados por la Comunidad Internacional.

Este canal seguirá activo para la antigua Yugoslavia durante todo el conflicto pero con diferentes políticas aplicadas en función de los protagonistas y de las oscilaciones en el mismo.

2.– El Pacto de Estabilidad para la Europa Sudoriental

Las relaciones de la Unión Europea con los Estados de la Europa Oriental tuvieron, inicialmente, un carácter netamente bilateral a través de la firma de los denominados acuerdos de “primera y segunda generación”. Entre estos últimos el único Estado de la zona que nos ocupa que fue protagonista de uno de ellos fue –obviamente– Eslovenia, primera república en declararse independiente y ser reconocida como tal.

Sólo a partir de 1996 la Unión Europea adoptó una visión regional hacia esta región considerando a todos los sujetos implicados y planteando un conjunto de acciones diferenciadas hacia cada uno de los países afectados, en función de su evolución política interna y de su implicación en la pacificación y estabilización de la zona después de la firma de los Acuerdos de Dayton el año anterior. Sin embargo habrá que esperar a la conclusión de la intervención de la OTAN en Kosovo para que se

¹² Utilizando la conocida frase de Christian Jouret, consejero de Miguel Angel Moratinos cuando era Representante Especial de la Unión Europea para Oriente Próximo. Véase Anne-Cécile ROBERT: “L'étrange politique étrangère de l'Union Européenne”, *Le Monde Diplomatique, Manière de Voir* n° 67 (2003), pág. 47.

apruebe por parte de la Unión Europea el Pacto de Estabilidad para la Europa Sudoriental, firmado el 10 de junio de 1999 ¹³.

Esta iniciativa europea, pretendía por vez primera conseguir la pacificación y estabilización de toda la región con el establecimiento de relaciones “normales” entre los antiguos integrantes de la federación, luego enemigos, y ahora vecinos.

La consideración diferenciada de cada una de las repúblicas se plasmó, por ejemplo, en los casos de Serbia y Montenegro: mientras que la primera vió sus relaciones comunitarias prácticamente congeladas, la segunda pudo beneficiarse desde los inicios del contenido del Pacto.

La suma de donantes ajenos al espacio comunitario hizo alcanzar los cuarenta Estados y organizaciones, sin restar el protagonismo de la Unión Europea que nombró a Bodo Hombach como Representante Especial y coordinador del Pacto ¹⁴.

Los ambiciosos objetivos planteados por el Pacto abarcaban cuestiones diversas pero complementarias: construcción de Estados democráticos y de Derecho con el establecimiento de las instituciones necesarias; pacificación interna y externa en los Estados de la región; privatización de la economía; resolución de problemas varios: corrupción, proliferación de armas, delincuencia, infraestructuras, medio ambiente, libertad de los medios de comunicación, etc...; pero fundamentalmente ofrecía la posibilidad de un proceso, a corto y medio plazo, de asociación e integración en la Europa comunitaria.

De hecho será esta última posibilidad la que ofrezca una perspectiva final de normalización de la región y de extensión a la misma de un territorio exportador de paz –como definiera a la Unión Javier Solana.

3.– La Agencia Europea para la Reconstrucción

Respondió al compromiso adquirido por el Consejo Europeo de junio de 1999 en relación con la futura reconstrucción de toda la zona y, especialmente, de Kosovo cuyo conflicto estaba ya en aquellos momentos remitiendo. Creada a través de una Decisión del Consejo Europeo celebrado en Colonia en 1999, comenzó a operar en el mes de febrero del año 2000 ¹⁵.

Sustituyó en sus funciones a la *Task Force* para la Reconstrucción de Kosovo (TAFKO CE), órgano provisional creado seis meses antes. Fruto de la evaluación previa del impacto material y económico del conflicto militar y la posterior Conferencia de donantes para Kosovo, además de escenificar el protagonismo de la Unión Europea implicaba la reestructuración de los Balcanes después de una década de guerras mediante la intervención de un organismo independiente pero supervisado y controlado por el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo.

Su actividad la analizaremos en el segundo período de desarrollo de la PESC en los Balcanes.

¹³ El instrumento PESC utilizado para la cristalización del Pacto fue la Posición común 1999/345/PESC; DO L133 de 28 de mayo de 1999, Bol. 5/1999, 1.3.71.

¹⁴ Decisión del Consejo del 2 de julio de 1999; 1999/434/PESC.

¹⁵ La base jurídica se encuentra en el Reglamento (CE) n° 2454/1999 de 15 de noviembre de 1999 (Obnova).

4.– El programa PHARE

Concebido originariamente en 1989 para ayudar a la reconstrucción económica de Polonia y Hungría, paulatinamente se fue extendiendo al resto de los Estados de Europa Oriental, siguiendo la evolución política de los acontecimientos. Desde 1994 se constituyó como una clara estrategia de preadhesión para una parte importante de estos Estados, aunque también como todo un sistema de subvenciones para facilitar las transiciones políticas y económicas de otros como Albania, Macedonia y Bosnia-Herzegovina.

A partir del año 2000 su estrategia se modificó y amplió, así como los organismos financieros participantes con la inclusión del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), el Banco Mundial, y el Banco Europeo de Inversiones. El doble ámbito en el que se centró incluía la adaptación de las administraciones y de las infraestructuras de los Estados candidatos a la incorporación a la Europa comunitaria.

B) Los Instrumentos PESC

Desde el momento en el que se produjo la inclusión en el título V del Tratado de Maastricht de la Política Exterior de Seguridad Común, la Unión Europea pasó a disponer de todo un conjunto de instrumentos de aplicación para la prevención de las crisis, la gestión de las mismas y la gestión de post-conflictos.

Si una de las deficiencias básicas detectadas durante el desarrollo de la Cooperación Política Europea fue la carencia de herramientas adecuadas para el despliegue de la misma, la Unión Europea contó desde 1993 con una variedad de medidas que, incluso, se podían complementar y solapar con instrumentos netamente comunitarios, estableciendo de esa forma la colaboración entre el pilar de cooperación intergubernamental y el comunitario mediante el sistema de pasarelas¹⁶.

En el marco de las relaciones exteriores comunitarias, la PESC es sólo una de las políticas contempladas: la cooperación para el desarrollo, la política comercial común y, sobre todo, la política a favor de la protección de los derechos humanos fundamentales – con el mecanismo esencial de protección de la cláusula de condicionalidad política incluida en sus acuerdos con terceros Estados– son también instrumentos de suma relevancia.

La diferencia básica entre la PESC y el resto de las políticas mencionadas estriba en su carácter de cooperación intergubernamental, frente al estrictamente comunitario de las otras. Esta peculiaridad no constituye una cuestión menor: la financiación de las mismas, el carácter vinculante desde el punto de vista jurídico de sus decisiones, y el control sobre su ejecución –incluida la eventual jurisdiccionalidad de las mismas– son

¹⁶ Véase Araceli MANGAS y Diego LIÑÁN: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2005.

radicalmente diferentes y, siempre, a favor de las políticas comunitarias englobadas en las relaciones exteriores.

Los instrumentos básicos desplegados por la PESC desde 1993 pueden diferenciarse en varios tipos, según su finalidad y momento de aplicación:

- 1.– Instrumentos para la prevención de conflictos: el diálogo político (incluyendo las modalidades de solución pacífica de controversias de carácter diplomático), los acuerdos de diferente naturaleza con terceros Estados, y los distintos mecanismos de adhesión al ámbito comunitario.
- 2.– Herramientas para la gestión de situaciones de crisis: las declaraciones políticas; las sanciones económicas y/o políticas; la ayuda humanitaria de urgencia en una triple dimensión: a los refugiados, para la reconstrucción y para la rehabilitación; el nombramiento de distintas figuras delegadas por la Unión Europea para su implicación en estas situaciones de crisis, normalmente los Representantes Especiales; y la adopción de estrategias, posiciones y acciones comunes.
- 3.– Prevención de conflictos en situaciones de post-crisis: la administración de ciudades; las misiones de observación; el restablecimiento o establecimiento ex novo de sistemas democráticos mediante diferentes ayudas para la celebración de comicios electorales y la supervisión de los mismos. La colaboración con distintas organizaciones internacionales será fundamental, especialmente en los Balcanes con la OSCE ¹⁷.

1.– La disolución de la RFY y el conflicto de Bosnia-Herzegovina

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht y, por tanto de la PESC, se reflejó en la primera decisión significativa del Consejo sobre el conflicto de la antigua Yugoslavia. Nos referimos a la Decisión 93/728/PESC, de 20 de diciembre de 1993, por la que se convocaba 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”¹⁸. La mencionada Conferencia se celebró el 14 de junio de 1994 y sus conclusiones se incorporaron a la Decisión 94/367/PESC .

Entendida la PESC como un proceso abierto y continuado en el tiempo, en la Posición común 1999/345/PESC se incorporó a Kosovo, que en esas fechas –17 de mayo de 1999–, estaba en pleno conflicto. La nueva Conferencia seguía el procedimiento de Royaumont, excluyendo de la misma a la República Federal de Yugoslavia (RFY). El objetivo fundamental de este pacto era 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

¹⁷ Sigo la clasificación de Mónica SALOMÓN: “Prevención de conflictos y gestión de crisis”, on-line en http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/PrevenciónConflictos.htm.

¹⁸ DO L 339 de 31 de diciembre de 1993, pág. 1.

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”¹⁹.

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 (Acción común 2000/793/PESC y Acción común 2001/915/PESC).

La actuación comunitaria en la aplicación de sanciones ha sido ya objeto de amplio estudio ²⁰. 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). Por su parte, la suspensión de determinadas sanciones adoptadas fue prorrogada en varias ocasiones (Decisión 95/11/PESC, Posición común 95/213/PESC y Posición común 95/254/PESC). Igualmente se ocuparon de las sanciones la Posición común 95/150/PESC, la Posición común 95/378/PESC y la Posición común 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 ²¹, la asistencia humanitaria ²², y la gestión de la ayuda de la UE y la coordinación de la ayuda internacional para la reconstrucción de la Antigua Yugoslavia ²³. 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 ²⁴.

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 República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) con la Posición común 96/708/PESC.

El recrudecimiento del conflicto y la extensión a Kosovo provocó nuevas actuaciones de la UE a través de la PESC, entre las que se contaron:

¹⁹ Art. 1 punto 2 de la mencionada Posición común.

²⁰ Véanse 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* n° 131, marzo de 1998, págs. 5 a 16, parte II; parte I, *Boletín* n° 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* n° 1, (1997), págs. 195 a 214.

²¹ COM (95) 581 final.

²² COM (95) 564 final.

²³ COM (95) 582 final.

²⁴ DOCE C249 final de 25 de septiembre de 1995.

- 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 (Posición común 1999/273/PESC y Posición común 199/318/PESC), que fueron complementadas y desarrolladas por diferentes reglamentos comunitarios ²⁵.
- 5.– La aplicación de un conjunto de medidas restrictivas sobre la RFY: sobre productos, congelación de fondos, visados, etc. (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 Serbia –con la caída del régimen de Slobodan Milosevic– implicó un cambio en el sentido de la acción de la PESC. Igual que sucedió con el apoyo al Gobierno de Montenegro en su proceso de reformas políticas y económicas –por ejemplo, con la Acción común 1998/301/PESC–, las medidas restrictivas se fueron convirtiendo en medidas de apoyo también en el caso de Serbia. Así, la UE procedió:

- 1.– A la modificación inicial de las medidas restrictivas adoptadas contra la RFY (Posición común 1999/318/PESC).
- 2.– A la posterior suspensión de las mencionadas medidas restrictivas (Posición común 2000/599/PESC).
- 3.– A brindar respaldo a las fuerzas democráticas de la RFY (Decisiones 2000/82/PESC y 2000/457/PESC).
- 4.– Al mantenimiento de medidas restrictivas específicas contra Milosevic y demás personas de su entorno (Posición común 2000/696/PESC) ²⁶.
- 5.– A la modificación de las restricciones a la exportación de armas (Posición común 96/184/PESC).
- 6.– A la organización de reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y Eslovenia, Albania, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia-Herzegovina, Croacia y la RFY (Acción común 2000/717/PESC).

Finalmente, 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

²⁵ Reglamento (CE) n° 1084/1999 de 26 de mayo de 1999; Reglamento (CE) n° 1520/1999 de 12 de julio de 1999; Reglamento (CE) n° 1971/1999 de 15 de septiembre de 1999.

²⁶ Completada con el Reglamento (CE) n° 2488/2000 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° 1294/1999 y 607/2000 y el art. 2 del Reglamento (CE) n° 926/98

UE en la RFY (Decisión 2001/352/PESC, Decisión 2001/846/PESC y Acción común 2001/845/PESC), merced al cual se decidió 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 hayan sido encomendados; y, en última instancia, contribuir al sistema de alerta rápida del Consejo y al fomento de la confianza, en el marco de la política de estabilización realizada por la UE en esa región ²⁷.

Por último, las modificaciones de las medidas restrictivas y de la exportación de armas han sido también objeto de la acción PESC, mediante la Posición común 2001/719/PESC.

En el conflicto de Bosnia-Herzegovina se manifestaron, pues, las principales lagunas de la PESC que se tradujeron en una serie de reformas introducidas con celeridad en el Tratado de Ámsterdam: uno de los defectos endémicos de la PESC en relación con los Estados de la Europa oriental –y no únicamente con ellos– ha sido su tradicional carácter reactivo –en el mejor de los casos–, y la ausencia de una acción de cariz más preventivo. Por tanto, no extraña que la acción exterior de la UE a través de su pilar intergubernamental estuviese revestida antes, durante, y después del conflicto que asoló a esta república –y especialmente en la compleja etapa de pacificación y reconstrucción del territorio– 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 institucional –cuando no el puro bloqueo– a la hora de enfrentarse a las crisis internacionales y, en suma, el papel secundario jugado por la UE frente a diferentes organizaciones internacionales, y su sometimiento al liderazgo unilateral norteamericano en sus actuaciones diplomáticas o militares.

Añadamos 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. Sin embargo, la experiencia de lo acontecido en los casos esloveno y croata no fue tenida en cuenta a la hora de precipitar el reconocimiento de Bosnia-Herzegovina como Estado independiente de la Federación Yugoslava el 7 de abril de 1992, reconocimiento que vino acompañado de una declaración de la Presidencia de la CE, de 11 de mayo, en la que se responsabilizaba del conflicto interétnico a las autoridades federales yugoslavas ²⁸. Con todo, las iniciales amenazas de sanciones no se cumplieron. Hay que recordar que las disensiones internas ya se habían producido en el seno comunitario con 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 que Grecia había vetado unilateralmente el reconocimiento de Macedonia.

²⁷ Art. 1 del mencionado Acuerdo.

²⁸ *Bol. CE* . 4/1992.

Las fisuras en la requerida unanimidad, imprescindible para la toma de decisiones de este tipo en la recién estrenada PESC, provocó que el conflicto en Bosnia-Herzegovina tuviese el dudoso honor de inaugurar uno de los instrumentos más genuinos del pilar intergubernamental, al aprobarse en 1993 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 este caso de posiciones comunes– en el ámbito estrictamente PESC y sobre el área del conflicto. La primera de ellas sería la Posición común 94/366/PESC, referida a la prohibición para acceder a las demandas contenidas en el párrafo 9 de la resolución 757 (1992) del Consejo de Seguridad de ONU de mayo de 1992, que propugnaba el embargo comercial, aéreo y petrolífero a Serbia y Montenegro.

De igual forma –esto es: al amparo de otra resolución del Consejo de Seguridad– se aprobó una Posición común 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 serbo-bosnias. Nos referimos a la Posición común 94/672/PESC, 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 (entonces ya únicamente integrada por 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 ONU, 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 poner 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, y entró en vigor oficialmente el 16 de mayo de ese año, apoyándose en sendas decisiones del Consejo y en el art. J.3 del TUE (Decisión 94/308/PESC). El presupuesto establecido fue de 32 millones de ecus, aunque fue incrementándose paulatinamente hasta un total de 144 millones. La administración de Mostar de la UE [en adelante, AMUE] comenzó a ser operativa el 23 de julio de 1994 y debía tener una duración máxima de dos años. El objetivo básico de la misma era el convertir a Mostar en piedra de toque y modelo a seguir para otras ciudades en la consecución de la unificación de las mismas, por encima de sus diferencias interétnicas.

Mención especial merecen 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 rigen los presupuestos comunitarios– fueron sólo algunos de los defectos importantes detectados en el control financiero de la AMUE ²⁹. Las conclusiones del Informe recogen una autocrítica que no necesita comentarios adicionales: además de procedimientos adecuados de gestión financiera, y de una correcta selección de candidatos para los nombramientos de personal se echó en falta la existencia de “una estructura permanente eficaz para la gestión de las acciones comunes de la PESC”³⁰.

Mientras tanto la PESC naufragaba en la búsqueda de la pacificación del territorio bosnio. En los años 1994 y 1995 la UE hizo un uso abundante del instrumento declarativo, tan publicitario como inútil e ineficaz. 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 ³¹. 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 ONU y solicitaba la implicación de los Estados Unidos para conseguir el cumplimiento de las mismas ³². En el mes de diciembre de 1994, una nueva resolución del Parlamento expresaba su alarma por el recrudecimiento del conflicto en la zona de seguridad de Bihac ³³.

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 ³⁴. Consciente de sus propias limitaciones y de la incapacidad manifiesta para resolver un conflicto al borde de sus fronteras, llegados a este punto el Parlamento Europeo propuso la creación de un centro de análisis de la UE para la prevención activa de crisis ³⁵.

En una nueva declaración de la Presidencia, ésta se mostró contraria al anunciado proyecto de los “Parlamentos” de Knin y de Pale de llevar a cabo una fusión de las Repúblicas serbias autoproclamadas en la Krajina y en Bosnia-Herzegovina, por ser contrario a las resoluciones 981 y 990 del Consejo de Seguridad de ONU ³⁶. 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 ³⁷. Finalmente, serían las conclusiones del Consejo del 30 de octubre las que trazarían las que a juicio de la UE deberían ser las líneas maestras para la vertebración del espacio post-yugoslavo:

²⁹ Véanse puntos del 69 al 80 del mencionado Informe.

³⁰ Punto 91 del mencionado Informe.

³¹ *Bol. UE* 1-2/94.

³² *Bol. UE* 4-1994.

³³ *Bol. UE* 12-1994.

³⁴ *Bol. UE* 5-1995.

³⁵ Resolución del Parlamento Europeo de 14 de junio de 1995, *DO C* 166 de 3.7.1995.

³⁶ *Bol. UE* 6-1995

³⁷ *Bol. UE* 7/8-1995.

- 1.- Bosnia-Herzegovina quedaría como un Estado independiente, multiétnico, democrático, y con respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional; y estaría compuesto por dos entidades: la Federación de Bosnia-Herzegovina y la *Republika Srpska*.
- 2.- Los diferentes Estados de la antigua Yugoslavia deberían reconocerse mutuamente.
- 4.- Debería verificarse una transición democrática –con celebración de elecciones–, y también económica.
- 5.- La UE se compromería, por su parte, al mantenimiento de la ayuda humanitaria y de los esfuerzos para la reconstrucción ³⁸.

El incumplimiento de diversas resoluciones del Consejo de Seguridad y el naufragio de la PESC en la búsqueda de la pacificación del territorio abrieron el camino a 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 de nuevo 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 a la diplomacia estadounidense, ésta propició la enésima interferencia en asuntos que deberían de haber sido competencia europea, sin que –además– en esta ocasión cupiera argüir el período transitorio de la CPE a la PESC que caracterizó el inicio de 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, ambas sobre la suspensión de las restricciones de los intercambios con la RFY (Serbia y Montenegro) y con la parte serbo-bosnia completaron la actividad PESC ese año: la Posición común 95/213/PESC y la Posición común 95/511/PESC.

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 tenía por objeto el complemento de la UE a las actividades realizadas por la OSCE –preparación, supervisión y observación del proceso electoral– mediante el establecimiento 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 3 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 además 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

³⁸ *Bol. UE* 10-95

Bosnia-Herzegovina bajo control de las fuerzas serbo-bosnias, en virtud de los Acuerdos de Dayton-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, fueron llevadas a cabo por medio de la Acción común 97/153/PESC y de la Acción común 97/224/PESC, así como por medio de las posiciones comunes sobre medidas restrictivas contra personas del entorno de Milosevic como la Posición común 97/625/PESC y la Posición común 97/746/PESC, que 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 1998/302/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: alrededor de 5 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 paz³⁹. Nuevamente hablamos, en esencia, de apoyo económico.

La última Acción común dirigida –hasta la fecha– hacia Bosnia-Herzegovina constituyó el nombramiento del Representante Especial de la UE en el territorio (Acción común 2002/211/PESC), en aplicación de la Acción común 2002/210/PESC. Su contenido consistió en la coordinación de las actividades de todas las organizaciones y agencias civiles, de acuerdo con los Acuerdos de Dayton; además, tenía 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).

2.– La inestabilidad de Albania y el conflicto de Kosovo

El fallido intento de Rambouillet para alcanzar en enero de 1999 una solución pactada en el caso de Kosovo abrió paso a la “solución militar”, es decir, a la intervención de la OTAN y –con ella– 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 fracasó estrepitosamente a la hora de detener la limpieza étnica, dejándose llevar la Unión Europea por la diplomacia estadounidense y utilizando a la OTAN a modo de brazo armado. En este caso concreto la inacción europea generó 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

³⁹ Reglamento CE n°1080/2000 del Consejo de 22 de mayo de 2000.

ciertamente inquietantes. La fuerza triunfó imponiéndose sobre el Derecho internacional.

De hecho, ni siquiera la solución final –aunque no definitiva– de la articulación política 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 la soberanía de Serbia.

La primera declaración de la presidencia –en el ámbito PESC– sobre los asuntos albaneses se refirió a la liberación de los miembros del Movimiento *Omonia* por parte de las autoridades albanesas, circunstancia que enturbiaba las relaciones con Grecia ⁴⁰. 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 económicas en Albania y, especialmente, la situación global en la antigua Yugoslavia ⁴¹. También en el marco de la Acción Exterior de la UE –aunque 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 subrayaba la importancia de las mismas y abogaba por la libertad y la limpieza de las mismas ⁴². 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 ⁴³, que se centró en la importancia del proceso electoral y las condiciones que debían de presidirlo: un ejemplo más, pues, 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 ⁴⁴. Abogaba por el cumplimiento de los Acuerdos de Dayton, 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 a Kosovo de “una amplía autonomía”.

Durante el año 1995 el instrumento puramente declarativo fue utilizado por parte de la UE en cinco ocasiones: cuatro por la Presidencia y una por el Parlamento. Las dos primeras se realizaron durante el mes de marzo, motivadas por la explosión de violencia derivada del fraude en la llamada “pirámide de inversión”: la primera el 7 de marzo, después de la visita a Albania del Presidente del Consejo de la UE ⁴⁵; y la segunda el 17 de marzo ofreciendo ayuda de la UE para restablecer las estructuras civiles y el orden público, facilitando asistencia humanitaria, económica y financiera, así como el envío de una misión consultiva para aspectos civiles, militares y policiales ⁴⁶. De hecho, la ayuda económica para la asistencia humanitaria tuvo un flujo constante no sólo para Albania y Kosovo, sino también para el conjunto de los conflictos de Europa Oriental. Pero esto

⁴⁰ *Bol. UE* 1-2/1995

⁴¹ *Bol. UE* 1-2-1.4.91/96

⁴² *Bol.* 5-1.2.4 y *DOC* 166 de 10 de junio de 1996.

⁴³ *Bol.* 5-1.4.3

⁴⁴ COM (96)476, *Bol.* 10-1.4.65

⁴⁵ *Bol.* 3-1.4.2

⁴⁶ *Bol.* 3-1.4.4

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 con una Resolución sobre la situación en el país ⁴⁷. Mediante una Declaración de la Presidencia, el 16 de mayo, la UE expresó 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 ⁴⁸. En la Declaración del 26 de junio, inmediatamente anterior a la celebración de las mencionadas elecciones, la UE reiteró sus advertencias a las autoridades albanesas sobre la necesidad de que los comicios se ajustaran a los parámetros de la OSCE, pues de no ser así las amenazas sobre la retirada de la ayuda financiera se harían efectivas ⁴⁹.

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 una financiación de proyectos relativos al programa de apoyo del proceso electoral albanés bajo los auspicios de la OSCE. Finalmente, la celebración de las elecciones fue acogida 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 ⁵⁰.

Los incidentes ocurridos en la localidad de Shkodër unido a la retirada del Parlamento albanés del Partido Demócrata de Berisha motivaron una nueva Declaración de la Presidencia solicitando el retorno del mismo, sin traicionar las garantías ofrecidas a la *troika* parlamentaria (OSCE, Consejo de Europa y Parlamento europeo) sobre su compromiso democrático ⁵¹.

Durante el año 1998 la violencia en Albania y su transmisión a Kosovo era patente. Hasta el punto de que la UE solicitó la disponibilidad de la UEO para estudiar 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 1998/547/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 público en el país.

De nuevo fue la actuación del Partido Demócrata –en este caso el boicoteo del referéndum sobre la nueva Constitución albanesa– el detonante de una nueva Declaración de la UE, el día 9 de noviembre ⁵². 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 y la OSCE, y la RFY y la OTAN, la UE solicitó a la UEO toda la documentación recogida desde su Centro de satélites (Decisión del Consejo 1998/646/PESC, de 13 de noviembre de 1998).

En el mes de marzo 1999, con el polvorín kosovar a punto de estallar, la UE adoptó una Acción común realmente novedosa en la gestión de crisis, pero de escasa

⁴⁷ DOC 115 de 14 de mayo de 1997.

⁴⁸ Bol. 5-1.4.4

⁴⁹ Bol. 6-1.4.8

⁵⁰ Bol. 7-8.1.4.96

⁵¹ Bol. 1-2-1.4.9.

⁵² Bol. 11-1.3.9

efectividad. Mediante la Acción común 1999/189/PESC la UE se comprometió a la reconstitución 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.

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, modificado 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 estabilidad, insistiendo en el compromiso de la UE de asumir un papel dirigente en los esfuerzos de reconstrucción de Kosovo”⁵³. Una nueva 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 para la firma de un acuerdo de estabilización y asociación entre la UEO y Albania⁵⁴. 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.

En Kosovo la UE tiró la toalla casi desde el inicio del conflicto. La rápida implicación militar de la OTAN situó a la Unión en un 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: el de Secretario General y Alto Representante para la PESC. Probablemente ha sido mayor la literatura generada sobre el papel –o más bien la inacción– de la UE en Kosovo que la propia presencia⁵⁵. Además el argumento de la injerencia humanitaria en el caso de la OTAN rápidamente sería cuestionado⁵⁶.

Las actuaciones de la UE a través de la PESC en Kosovo se redujeron a dos instrumentos. Por un lado, la Decisión del Consejo 1998/646/PESC, de 13 de noviembre de 1998, adoptado sobre la base del apartado 2 del art. J.4 del TUE sobre la supervisión de la situación en Kosovo. En esencia la UE pedía en ella el apoyo de la UEO para que,

⁵³ Bol. 6-1.25

⁵⁴ Bol. 3-1.6.47

⁵⁵ Véanse 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, San Doménico de Fiéssole, 2000; Olivier CORTEN y Barbara DELCOURT: *Droit, légitimation et politique extérieure: l'Europe et la guerre du Kosovo*, Bruylant, Bruselas, 2001; *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, The International Commission on Kosovo, Oxford University Press, Oxford, 2000.

⁵⁶ Véanse al respecto: S. RIPOLL: “El Consejo de Seguridad y la defensa de los derechos humanos. Reflexiones a partir del conflicto de Kosovo”, *Revista española de Derecho internacional* n°1 (1999), págs. 120 a 127; Joanne VAN SELM (ed.): *Kosovo's Refugees in the European Union*, Londres, Pinter, 2000; Albrecht SCHNABEL: *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*, United Nations University Press, Tokio, 2000.

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; así como la situación de los refugiados y de las infraestructuras, y de igual modo apoyar a las misiones de la OSCE y de la OTAN. Por otro lado, y en línea con las actuaciones realizadas en otras zonas conflictivas de los Balcanes en 1999 se designó a un Enviado Especial de la UE para Kosovo, mediante la Acción común 1999/239/PESC.

Paralelamente, las medidas de ayuda a 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 la Acción común –no del pilar PESC sino del otro pilar de cooperación gubernamental: el de justicia– 1999/290/JAI. La Misión de ONU en Kosovo (UNMIK) se responsabilizaría desde la conclusión del conflicto de la administración del territorio, pero la UE aportó los cuantiosos fondos para la reconstrucción del territorio: diplomacia preventiva no, pero ayuda económica para reparar la intervención de la OTAN, sí.

3.– Macedonia

Por último, Macedonia 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. A pesar de que los acontecimientos relacionados con la paulatina adquisición de una estatalidad independiente se remontan a 1990 con la celebración de las primeras elecciones libres y, posteriormente, con el referéndum de autodeterminación de septiembre de 1991, las hostilidades en Eslovenia y Croacia, así como el conflicto en Bosnia-Herzegovina, diluyeron su potencial interés para la Comunidad Internacional –en general–, y la UE –en particular.

Pese a las reticencias de Grecia, por razones obvias, y a las de Albania –como consecuencia de la situación de la minoría albanesa en Macedonia– a la hora de otorgar su apoyo explícito a la independencia de Macedonia, la República fue admitida como miembro de ONU en abril de 1993, consiguiendo el respaldo definitivo a su existencia como Estado independiente –aunque bajo la denominación impuesta de la Antigua República Yugoslava de Macedonia (FYROM en inglés, ARYM en castellano)

En 1997 se concretó, mediante la Decisión 97/831/CE del Consejo de 27 de noviembre de 1997, la celebración de un Acuerdo de cooperación entre la CE y la Antigua República Yugoslava de Macedonia⁵⁷. Pero fue más bien 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 comenzaron a agolparse en sus fronteras. Sin embargo los enfrentamientos de la guerrilla albanesa ELN (Ejército de Liberación Nacional) en territorio macedonio contra el ejército regular de la República 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

⁵⁷ DOCE L348 de 18 de diciembre de 1997.

un nuevo estallido en unos Balcanes todavía inestables– los hechos demostraron el apoyo de la UE al Gobierno macedonio ⁵⁸.

III. LA PESC DESPUÉS DE LOS CONFLICTOS YUGOSLAVOS (2000-2005)

El escenario en los Balcanes cambió sustancialmente a partir del año 2000. Con independencia de algunas situaciones críticas –como la acontecida en Macedonia– y de algunos episodios de rebrote de la violencia –como los verificados en Kosovo–, la relativa calma en que se ha desenvuelto la región desde entonces ha propiciado que las actividades de reconstrucción y estabilización hayan recuperado el protagonismo. En este sentido, la presencia de numerosos organismos internacionales y de fuerzas internacionales de pacificación no ensombrece la presencia protagónica, ahora sí, de la Unión Europea.

Adicionalmente, sería menester tener en cuenta que la fuerza de los acontecimientos –y, especialmente, las crisis en Bosnia y Kosovo– habían impulsado la propia evolución y definición de la Unión Europea en materia de seguridad y de defensa. No en vano entre los Tratados de Ámsterdam y Niza (1997 y 2001) se diseñó y concreta el aspecto defensivo de la PESC: el apoyo de la UEO, la introducción de los sistemas de planificación y alerta rápida, las *misiones Petersberg*, la declaración de Saint-Malo –el acuerdo franco-británico que fortaleció la definición de la PESD–, la creación del Comité Político y de Seguridad (COPS), la Declaración de compromiso de capacidades militares, etc...⁵⁹

Entre los aspectos civiles de gestión de crisis –prioritarios en el manejo de situaciones de estabilización y de gestión de post-conflictos, como los que nos ocupan–, el avance conseguido por la Unión Europea desde el Consejo de Feira y desde la creación en mayo de 2000 del Comité para la Gestión Civil de Crisis mediante una Decisión del Consejo ha sido muy importante ⁶⁰. Los ámbitos concretos de esta gestión se centran en el reforzamiento de la policía, el fortalecimiento del Estado de Derecho y de la Administración civil del Estado, y la organización de operaciones de protección civil ⁶¹. Pero fundamentalmente el Consejo Europeo de Feira escenificó el impulso definitivo comunitario hacia la integración política y económica de los Estados balcánicos que, en mayor o menor grado, pasaron a ser candidatos a la adhesión a la Unión Europea.

Aunque las bases para avanzar en los criterios de adhesión fueron ya establecidas por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 y recogidas en los arts. 6 y 49 TUE ,

⁵⁸ Véase al respecto, TAIBO, Carlos: “La crisis de Macedonia”, *Política Exterior* nº 81 (2001), pág. 81.

⁵⁹ Fernando KINOSHITA y Bruno AYLLÓN: “Construyendo la política europea de seguridad y defensa: la Unión Europea entre Maastricht y Niza (1992-2001)”, *on-line* en <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/di0012.htm>.

⁶⁰ Decisión 2000/354/PESC, DOCE L 127, 27/5/2000.

⁶¹ Para un mayor desarrollo de estos aspectos véase del GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE 2002 el Informe *La Política Europea Común de Seguridad y Defensa ante la Presidencia Española*, Instituto de Estudios Europeos, Madrid, 2001.

fue a partir de 2000 cuando, en función de los acontecimientos, adquirieron pleno sentido los diferentes procesos de estabilización y asociación acordados con las distintas repúblicas. Los principales objetivos para la región pasaban por

“La construcción de Estados sólidos, lograr una cooperación regional eficaz con unas relaciones más avanzadas con la Unión Europea, dar prioridad a la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción, garantizar el Estado de derecho, crear confianza en las instituciones estatales, generar inversiones privadas y aproximar a los países a la adhesión. La consecución de este objetivo dependerá de la voluntad política y de la capacidad de dichos países así como de su aptitud para aproximarse a las normas y valores europeos.”⁶²

En los Consejos Europeos de Copenhague de 2002 y de Bruselas de 2003 la Comisión propuso profundizar en la vía de los procesos de estabilización y asociación complementándolas con elementos típicos del proceso de preadhesión.

“El objetivo de las asociaciones será determinar las reformas a corto y a medio plazo que deben realizar los países, servir de lista de puntos de referencia para evaluar los avances y orientar la asistencia dentro del programa CARDS (Programa comunitario de asistencia a la reconstrucción, el desarrollo y la estabilización de los Balcanes Occidentales).”⁶³

Los Estados serán evaluados anualmente siguiendo tres criterios: los de adhesión de Copenhague, los específicos para los Balcanes Occidentales, y las condiciones establecidas en 1997. El cumplimiento de los planes de acción, así como el calendario establecido se constituye como requisito indispensable.

El Tratado de Atenas, que materializó en el 2003 la ampliación de la UE a diez nuevos Estados, se complementó con los acuerdos salidos de la cumbre de Salónica, que propició la intensificación de los procesos de estabilización y asociación. A los medios mencionados con anterioridad se sumaron a partir de ese momento otros, como el apoyo al Estado de Derecho –justicia e interior–, uso del TAIEX (Oficina de Intercambio de Información y de Asistencia Técnica) para la recepción del acervo comunitario, la participación de los Balcanes Occidentales en un conjunto de programas comunitarios como *Tempus*, IDT, etc..., la cooperación parlamentaria regional, regreso de los refugiados, la asociación de estos Estados a los instrumentos PESC como declaraciones, posiciones y otras decisiones comunes en materia de política exterior, y el uso del diálogo político como herramienta habitual en sus relaciones regionales. La conclusión final por parte de la UE fue la de que no hay mejor mecanismo de exportación de estabilidad y paz que la propia integración en su seno.

Con mucha diferencia sobre el resto de los donantes, la UE ocupa el primer lugar en los Balcanes Occidentales con los programas comunitarios Obnova, PHARE y CARDS. Sólo este último destina para el período 2002-2006 un presupuesto de 4.650 millones de euros. Pero además de la tarea de reconstrucción económica, el

⁶² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Los Balcanes Occidentales y la integración europea COM/2003/0285, *on-line* en http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc, pág. 4.

⁶³ *Ibidem*, pág. 5.

restablecimiento de la seguridad en la región ha impulsado definitivamente en materia de defensa a la PESC de la UE. El establecimiento de las operaciones PESD desde 2003 aceleró esta nueva dimensión comunitaria en la gestión civil de crisis y el despliegue de misiones internacionales de mantenimiento de paz en la zona que, en algunos casos, venían a sustituir a anteriores misiones de ONU. La MPUE (Misión de Policía de la UE en Bosnia y Herzegovina) inauguró el 1 de enero de 2003 este nuevo procedimiento, y ya ha sido seguida por las misiones militares *Althea* y *Concordia* y la policial *Proxima*⁶⁴.

Adicionalmente, la inusitada actividad de la UE en el ámbito PESC/PESD se concretó en dos aspectos relevantes más: la Cumbre UE-Balcenes Occidentales y el Enfoque Concertado entre la UE y la OTAN para los Balcenes Occidentales.

A) La Cumbre UE-Balcenes Occidentales

Celebrada en Salónica el 21 de junio de 2003, la Cumbre UE-Balcenes Occidentales concretó mediante su Declaración final en diez puntos el programa comunitario hacia esta región, a cuyos Estados calificó de adherentes y candidatos potenciales⁶⁵. Los principales elementos recogidos fueron los siguientes:

- 1.– El futuro de los Balcenes está en la UE: la planificación para la integración en las estructuras europeas constituirá la prioridad en la agenda mutua de relaciones.
- 2.– El itinerario europeo de los países de los Balcenes Occidentales pasa por los Procesos de Estabilización y Asociación, y será impulsado por los méritos adquiridos por cada país en este contexto en el cumplimiento de los criterios de Copenhague.
- 3.– La cooperación reforzada en los ámbitos del diálogo político, la PESC, la cooperación parlamentaria, y el desarrollo institucional conducirán al incremento de la ayuda financiera comunitaria.
- 4.– El apoyo a las labores del Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia, el regreso definitivo de los refugiados y desplazados y la ratificación de la UE del criterio de ONU expresado en la Resolución 1.244 del Consejo de Seguridad sobre Kosovo –“las normas primero, el estatuto después”– son requisitos tan esenciales como la democratización, la seguridad y la terminación de la delincuencia organizada y la corrupción.
- 5.– Las iniciativas de cooperación regional como el Proceso de Cooperación de Europa Sudoriental (SEECP), la Iniciativa Adriática y Jónica y la Iniciativa Centroeuropea son un complemento de los PEA y del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental.

⁶⁴ Un análisis riguroso sobre las misiones PESD es el realizado por M. MERLINGEN y R. OSTRANSKRAITÈ: “The challenges facing ESDP Police Missions”, *European Foreign Affairs Review* nº 10, vol. 2 (2005), págs. 215 a 237.

⁶⁵ La Declaración íntegra se recoge en 10229/03 (Presse 163), *on-line* en <http://ue.eu.int/>.

Este tipo de reuniones se convertirán en foros permanentes y periódicos de las relaciones entre la UE y los Estados balcánicos.

B) El enfoque concertado entre la UE y la OTAN para los Balcanes Occidentales

La consideración por ambas partes de que la asociación entre la UE y la OTAN ha sido capital para acabar con el conflicto y para estabilizar la región facilitó la concertación para elaborar un enfoque estratégico conjunto caracterizado por la prevención de conflictos, el fomento de la estabilidad, y la plena cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. El futuro de estos países de cara a la integración en la UE y la OTAN pasa por un cambio de sus estructuras políticas: la OTAN prestará asistencia a través del programa Asociación para la Paz, la UE mediante los Procesos de Estabilización y Asociación y también con la PESD; los éxitos conseguidos con la conclusión de las crisis en Serbia y Macedonia no significan la definitiva pacificación de la zona, donde no se excluyen posibles acciones militares futuras acordadas entre la UE y la OTAN.

Las reformas internas en temas policiales no eliminan la amenaza terrorista en la región; el control y la seguridad de las fronteras no es tarea exclusiva de la cooperación entre los Estados de la zona ya que la UE, la OTAN, la OSCE y el Pacto de Estabilidad han trabajado conjuntamente en el contexto fijado por la Conferencia de Ohrid de mayo de 2003. El control de armamento es imprescindible después de una década de conflictos militares ⁶⁶.

C) Las operaciones PESD

El año 2003 fue histórico para la construcción de la PESD de la UE ya que significó el lanzamiento de la primeras operaciones de gestión de crisis. La sustitución de la Misión policial de ONU en Bosnia-Herzegovina por la primera Misión de la UE ha implicado definitivamente a los Estados europeos en las funciones de pacificación y estabilización. El protagonismo lo adquirió el Comité Político y de Seguridad que, de acuerdo con el art. 25 del TUE, tenía tres prerrogativas “en las operaciones *Concordia* y *Artemis*: el control político, la dirección estratégica, y la toma de decisiones – competencias necesarias para modificar el plan de la operación, la cadena de mando y las reglas de funcionamiento–⁶⁷. Nótese que el Comité sólo rinde cuentas ante el Consejo, y utiliza al Comité Militar en labores consultivas.

No obstante todavía se plantean un buen número de interrogantes sobre estas operaciones, entre los que se cuentan la reacción norteamericana, la falta de entendimiento en algunos casos entre la UE y la OTAN, las complejidades en la toma de

⁶⁶ Véase la Comunicación: “Enfoque concertado entre la UE y la OTAN para los Balcanes Occidentales”, COM 11605/03 (Presse 218), *on-line* en <http://ue.eu.int/>.

⁶⁷ Loïck BENOIT: “Le lancement des premières opérations militaires de l’Union Européenne. Quelques remarques sur l’affermissement de la PESD”, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne* n° 477 (2004), pág. 239.

decisiones en la UE de 25 Estados, la disminución de recursos en materia defensiva en situaciones de crisis económicas, o la ocasional incompatibilidad de objetivos y resultados entre la PESC y la PESD⁶⁸.

Nótese, por último, que el mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa pasó a denominarse *Atentía* y ha sido regulado mediante una Decisión PESC⁶⁹.

D) Las relaciones entre la UE y los Balcanes Occidentales

La estrategia global de la UE en la región –una vez verificada la integración plena de Eslovenia y acordada la inmediata de Rumania y Bulgaria– pasa por tres instrumentos: los Acuerdos de Estabilización y Asociación, las preferencias comerciales autónomas concedidas a los Estados balcánicos, y la asistencia técnica y financiera; todo ello con la base jurídica que proveen los arts. 11 y 29 del TUE y 133, 300 y 310 del Tratado de la CE.

La Cumbre de Zagreb celebrada en noviembre de 2000 entre la UE y los países integrantes de esta región fijó los criterios y ayudas a recibir para la consecución de una futura adhesión, pero fue la agenda de Salónica y la celebración e implementación de los Acuerdos de Asociación la que concretó y dio forma definitiva a los procesos que, con carácter diferenciado, se abrieron con cada una de las repúblicas.

1.– Croacia

Croacia es el Estado de la zona que más ha avanzado en su proceso hacia la integración en la UE. El Acuerdo de Estabilización y Asociación con Croacia se firmó el 29 de octubre de 2001, y fue concluido por el Consejo el 13 de diciembre de 2004, entrando en vigor el 1 de febrero de 2005.

Las negociaciones para la futura adhesión se abrieron, tras varias posposiciones, el 3 de octubre de 2005, si bien su evolución dependerá de la colaboración que las autoridades croatas tengan con el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia. La reciente detención de Gotovina parece mostrar definitivamente esta disposición.

2.– La Antigua República Yugoslava de Macedonia

La decisión del Consejo de 30 de agosto de 2001 ratificó el Acuerdo celebrado entre la UE y la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) sobre las actividades de la Misión de Observación de la UE en la mencionada República (Decisión 2001/682/PESC). Las bases del Acuerdo se habían sentado mediante una Acción común relativa a la Misión de Observación de la UE (Acción común

⁶⁸ Véase VVAA: “Six scénarios pour la PESD”, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne* n° 463 (2002), págs. 676 a 687.

⁶⁹ Decisión 2004/197/PESC del Consejo de 23 de febrero de 2004, *DOCE L* 63/68-82 de 28 de febrero de 2004.

2000/811/PESC) y la celebración del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre Macedonia y las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, el 9 de abril de 2001.

El objetivo genérico de la Misión de Observación de la UE 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”⁷⁰. 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.
- 3.– 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.
- y 5.– Informar periódicamente a la Parte anfitriona sobre las actividades de la Misión incluidas, si entran dentro de sus cometidos, las cuestiones humanitarias.

Las especiales y conflictivas circunstancias vividas en esta República a partir del año 2000 aceleraron notablemente el proceso de relaciones con la UE.

El establecimiento de la Misión de Observación de la UE fue completado con el nombramiento del Representante Especial de la UE en Macedonia el 29 de junio de 2001 (Acción común 2001/492/PESC), cuyo mandato se renovó sucesivamente mediante las Acciones comunes 2001/760/PESC, de 29 de octubre de 2001, 2002/129/PESC, de 18 de febrero de 2002, y 2002/497/PESC, de 25 de junio de 2002.

El 9 de abril de 2001 –antes incluso que con Croacia–, la UE firmó con esta república su Acuerdo de Estabilización y Asociación, que entró en vigor el 1 de abril de 2004, junto con un Protocolo Adicional un mes después.

Por su parte, el Acuerdo marco para la participación de la ARYM en los programas comunitarios fue aprobado por el Consejo en junio de 2005, si bien Macedonia goza además del Partenariado Europeo adoptado en junio de 2004 a semejanza de los Partenariados de Adhesión celebrados con los países candidatos.

El 15 de diciembre de 2003 y aplicando el Acuerdo Marco de Ohrid firmado el 13 de agosto de 2001, se inició la misión policial *Proxima*. Con la base jurídica de las Conclusiones del Consejo 12794/03 y las Acciones Comunes relativas a *Eupol Proxima* (2003/681/PESC y 2004/789/PESC) la misión tenía tres áreas prioritarias: la ley y el orden, la lucha contra la delincuencia organizada, y la policía de fronteras, pero fundamentalmente el restablecimiento de la confianza en la policía local ⁷¹.

Asimismo Macedonia también asistió al despliegue de una operación militar denominada *Concordia*. Iniciada el 1 de abril de 2003, se apoyó en la Resolución 1371

⁷⁰ DOCE L 241/2001

⁷¹ Véase al respecto Annika BJÖRKDAHL: “Norm-maker and norm taker: exploring the normative influence of the EU in Macedonia”, *European Foreign Affairs Review* nº 10 (2005), págs. 257 a 278.

del Consejo de Seguridad de ONU y en una Acción común completada posteriormente con una Decisión después del acuerdo entre la OTAN y la UE sobre los medios que se utilizarían ⁷². La misión respondía al concepto y a la filosofía de las operaciones de mantenimiento de paz pero –esta vez– con el liderazgo de la UE ⁷³ y un protagonismo muy acentuado de las Fuerzas Armadas españolas ⁷⁴.

3.– Bosnia y Herzegovina

Igual que en Macedonia, en los últimos años también hemos asistido en esta República al despliegue de las dos dimensiones –la policial y la militar– en el ámbito PESD.

La Misión de Policía de la UE en Bosnia-Herzegovina se inició el 1 de enero de 2003 sustituyendo en sus funciones a la fuerza internacional de ONU desplegada para la implementación de los objetivos recogidos en los Acuerdos de Dayton ⁷⁵. Con una dotación presupuestaria de 38 millones de euros –montante similar al presupuesto de la PESC– y apoyándose en la Resolución 1396 del Consejo de Seguridad de ONU de 5 de marzo de 2002, la labor de los 500 policías desplegados –20 de ellos españoles– se debería de centrar en la creación de dispositivos policiales permanentes bajo la dirección de las autoridades locales.

Por su parte, tras la Cumbre de la OTAN de Estambul del mes de junio de 2004 se decidió que la SFOR (misión de la OTAN en Bosnia) fuese sustituida por la EUFOR *Althea*. La operación *Althea*, de carácter militar, se apoya jurídicamente en los arts. 14, 25, 26 y 28 del TUE y en la Acción común 2004/570/PESC de 12 de julio de 2004, así como en la Resolución 1551 del Consejo de Seguridad de ONU. El objetivo básico de la misma es la consecución de la estabilización de la paz y el cumplimiento del Acuerdo General de Paz en Bosnia y Herzegovina y el intercambio de fuerzas en la zona se sustentó en los Acuerdos Berlín Plus entre la OTAN y la UE de 17 de marzo de 2003 ⁷⁶.

En el mes de diciembre de 2005 Bosnia ha empezado a negociar con la UE la consecución de un Acuerdo de Estabilización y Asociación coincidiendo con el décimo aniversario de los Acuerdos de Dayton y con la reforma constitucional de la propia república ⁷⁷.

⁷² DUE L 34 11 de febrero de 2003 y 2003/202/PESC, DUE L 76 de 18 de marzo de 2003.

⁷³ Véase al respecto Berta CARRIÓN: *Tres operaciones PESD: Bosnia y Herzegovina, Macedonia y República Democrática de Congo*, Instituto de Estudios Europeos, Madrid 2004.

⁷⁴ En torno a la relevante participación de las fuerzas armadas y de los cuerpos de seguridad españoles en el conjunto de las misiones desplegadas en los Balcanes, véanse las informaciones ofrecidas por los Ministerios del Interior y de Defensa, en sus respectivas páginas web en www.guardiacivil.org/coopinternacional/ue.jsp y www.mde.es/contenido.jsp.

⁷⁵ Decisión del consejo de la UE (Acción común 2002/210/PESC).

⁷⁶ Véase www.es-ue.org. El contingente militar español en esta misión es de alrededor de 500 miembros.

⁷⁷ Véase *El País* de 21 de noviembre de 2005, págs. 4 y 5 con el artículo de Jaap DE HOOP SCHEFFER y la entrevista con Paddy ASHDOWN, Alto Representante de la UE para Bosnia-Herzegovina.

4.- Serbia y Montenegro

Pese a la desaparición política de Milosevic tras su derrota en las elecciones parlamentarias de 2000, y al paralelo retroceso de los nacionalistas radicales serbios, el líder montenegrino Milo Djukanovic impulsó al año siguiente la aprobación de una reforma constitucional que incluía una previsión para la celebración de un referéndum sobre la independencia de Montenegro respecto a Serbia en 2006.

Por ese motivo, la intervención de la UE en Serbia y Montenegro a finales de 2001 se centró en la potenciación del diálogo político y la diplomacia preventiva, de modo similar a como había hecho en Macedonia. Solana desbloqueó la situación entre Serbia y Montenegro consiguiendo a través de su mediación la firma de un Acuerdo de base para la reconstrucción de un Estado común el 14 de marzo de 2002, que fue ratificado por los tres Parlamentos –el de cada República y el Federal– en febrero de 2003. La nueva Constitución sustituía así a la de la nueva Yugoslavia (Serbia y Montenegro) surgida después de los conflictos.

La realización de un estudio de viabilidad de un Estado común entre Serbia y Montenegro por parte de la UE manifiesta claramente la posición de la UE favorable al mantenimiento de la unidad estatal. Esta postura se ampara en motivos de distinto alcance: el reducido tamaño de Montenegro, el elevado número de montenegrinos viviendo en Serbia, la existencia de economías muy interdependientes –e igualmente interpenetradas por el circuito mafioso–, el efecto cascada de una eventual independencia montenegrina sobre los casos de Bosnia y Kosovo y el conjunto de los Balcanes, el riesgo de propiciar un Estado fallido etc.

Las últimas encuestas revelan un apretado triunfo en Montenegro de los partidarios de la unión de las dos Repúblicas, pero las próximas elecciones parlamentarias en esta República en el mes de octubre de 2006, y en Serbia en el mes de diciembre de 2007 nos ofrecerán una visión más nítida del futuro. El incentivo de la futura adhesión a la UE resulta mucho más factible para un Estado unificado que las dos repúblicas por separado.

En cualquier caso es el ejemplo de mayor retraso en sus relaciones comunitarias de toda la región. Y la actual incertidumbre en torno al estatus definitivo de Kosovo, cuyas negociaciones se están iniciando en estas horas, no favorecen en absoluto la fluidez de estas relaciones.

En concreto, las opciones que se barajan en torno al futuro estatus de Kosovo son múltiples:

- 1.– La transformación de la antigua Yugoslavia en una confederación de tres repúblicas, que serían Serbia, Kosovo y Montenegro. El problema radica en que no es una posibilidad barajada ni por kosovares ni por serbios, y que la permanencia de Montenegro en ese Estado está todavía por confirmar.
- 2.– La introducción de una importante descentralización dentro de Serbia, que convirtiese a Kosovo en una república autónoma. Sin embargo, ello provocaría problemas de inseguridad para las respectivas minorías étnicas.

3.– La partición de Kosovo: si estudiamos el ejemplo de Mitrovica que refleja fielmente los problemas de la partición, ésta sería una solución decepcionante ⁷⁸.

En todo caso, no es posible perder de vista que el “efecto contagio” que podría provocar cualquiera de las soluciones finales adoptadas podría traducirse en una sucesión encadenada de alteraciones estatales de impredecibles consecuencias, más teniendo presente el momento actual de cambios iniciados en la región: y es que una eventual independencia de Kosovo, aplicaría un doble rasero insostenible para un buen número de casos similares existentes en la presente sociedad internacional. En definitiva, podría arruinar años de pacificación, estabilización y reconstrucción material, institucional y moral. Por tanto no sólo la UE, sino el conjunto de la Comunidad Internacional, se juega mucho en este envite.

En cualquier caso no conviene olvidar que el incentivo que para Serbia presenta mantener a Kosovo se centra en elementos que nos remiten al imaginario histórico-político de los serbios, y que los incentivos para abandonar la provincia son muy superiores: el rechazo de la población mayoritaria albano-kosovar, y la ruina económica de la zona al margen de una administración y financiación internacional. Todo ello convierte a la región en un territorio que Serbia “no quiere perder pero tampoco puede manejar” ⁷⁹.

5.– Albania

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 Albania ⁸⁰.

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 participó en los esfuerzos de la Comunidad Internacional por restaurar la seguridad y la estabilidad en la región” ⁸¹.

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 ese mismo año 2001, el 25 de febrero, la UE declaraba su satisfacción por la constitución de un nuevo Gobierno albanés de la mano

⁷⁸ Los violentos sucesos acontecidos en esta ciudad así lo manifiesta; véase *El País* de 25 de noviembre de 2005, pág. 6.

⁷⁹ Véase Misha GLENNY: “The Kosovo question and regional stability”, en VVAA: *The Western Balkans: Moving On*, Institute for Security Studies of European Union (*Chaillot Paper* n° 70), París, 2004, págs. 87 a 99.

⁸⁰ *Bol.* 4-1.6.46

⁸¹ *Bol.* 4-1.6.49

del Primer Ministro Majko⁸². 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 en Albania. El objeto del mismo era el de 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 Yugoslavia⁸³. Finalmente la Declaración de la Presidencia española en nombre de la UE de 27 de junio acogía con satisfacción el nombramiento de Moisiu como presidente de la República de Albania con el apoyo mayoritario del Parlamento.

La situación de las minorías étnicas en el nuevo Kosovo fue objeto de una resolución del Parlamento Europeo.⁸⁴ 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 2001⁸⁵. También durante el año 2001 la situación en Kosovo fue objeto de tres declaraciones por parte de la Presidencia⁸⁶.

La extensión del programa CARDS, aglutinando los programas PHARE y Obnova– también benefició a este Estado. De hecho Albania es beneficiaria de medidas económicas preferenciales, especialmente en el terreno comercial, pudiendo exportar libremente a la UE el 95% de sus mercancías.

El 31 de enero de 2003 el Consejo aprobó el inicio de las negociaciones para concluir un Acuerdo de Estabilización y Asociación con Albania, aún pendiente de ratificación. En el mes de marzo de 2004 la UE establecía con Albania una Asociación Europea mediante la Decisión 2004/519/CE.

El problema pendiente con Albania tiene que ver con la pujanza que un hipotético movimiento panalbanés pudiera alcanzar en la región y el consiguiente grado de inestabilidad que esto provocaría. Aunque lo cierto es que los acontecimientos protagonizados por la minoría albanesa en Macedonia en el año 2001 fueron solventados mediante el diálogo político capitaneado por la UE en la persona de Javier Solana, que se saldó con el reconocimiento de los derechos que esta minoría; y tampoco habría que perder de vista que, como Misha Glenny resalta, “las comunidades albanesas de Kosovo y Macedonia están mucho más conectadas entre sí que con la propia Albania”⁸⁷.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como hemos recordado, la Cooperación Política Europea tuvo en su día que enfrentarse a un rosario de crisis internacionales (Chipre, Afganistán, las Malvinas, el desmoronamiento del bloque oriental en Europa...) en las que manifestó su total inoperancia; impresión ésta que no mejoró sustancialmente con la transición de la CPE a

⁸² *Bol.* 1-2-1.6.6

⁸³ *Bol.* 5-1.6.74

⁸⁴ *DOCE C* 107 de 13 de abril de 2000.

⁸⁵ *DOCE C* 168 de 12 de junio de 2001.

⁸⁶ *Boletines UE* 1-2 y 3-2001.

⁸⁷ *Idem*, pág. 92.

la PESC, como atestigua la actuación europea en la Guerra del Golfo y al inicio de los conflictos yugoslavos.

Pero la sostenida evolución de las actuaciones PESC/PESD obliga a diferenciar en punto a las conclusiones que quepa extraer de este estudio entre lo sucedido en cada uno de los dos períodos estudiados.

Así, en relación con la etapa 1990-1999 cabe destacar:

1.- Que los intereses estatales siguieron primando sobre los paneuropeos. Lejos de producirse la cooperación intergubernamental en materia de política exterior en muchos casos asistimos a la defensa particularista de los intereses de los Estados, como quedó especialmente atestiguado en el caso de los Balcanes.

2.- Que la constitución de una PESC genuinamente europea estuvo lejos de convertirse en una realidad. El histórico complejo de inferioridad frente a la diplomacia norteamericana –en el esquema CPE al menos– siguió presente en numerosos casos de inacción. Así, la UE careció en las crisis importantes de Europa oriental –principalmente, Bosnia-Herzegovina y Kosovo– de una eficaz diplomacia, tanto preventiva como reactiva. La OTAN se fue ido convirtiendo paulatinamente en el brazo armado que la UEO no logró ser y, además, en el instrumento que, en ausencia de otros elementos coercitivos de la UE, materializa el más rancio unilateralismo de EE.UU. en su política exterior en Europa.

3.- Que la PESC fue fundamentalmente reactiva –y ello deficientemente– y no preventiva. Aunque la PESC es sólo uno de los instrumentos de la acción exterior de la UE, y no el más importante en esa fase, el resto de políticas desde el ámbito comunitario (caso de la PAC, la ayuda humanitaria, o la ayuda al desarrollo) resultaron poco visibles y mal publicitadas. Todas juntas crearon la imagen de la Unión como el “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 restó eficacia a la PESC y creó lagunas y confusión. Esto se tradujo 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 fueron públicos y notorios y las propuestas de fusionar los dos órganos están siendo numerosas⁸⁸.

5.- Que los principios básicos de la PESC de unidad y coherencia se han resentido en muchas ocasiones. El exceso de burocracia restó flexibilidad en la toma de decisiones y rapidez en la coordinación de las posiciones. También sucedió esto con el criterio de unanimidad, aunque fuera mitigada. A esto se une el fracaso de figuras como la de *Mister PESC*, responsable de encarnar la representación de la diplomacia europea y convertido en recompensa por la

⁸⁸ Véase Francisco ALDECOA: “Avances de la Política Exterior de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº de junio de 2002, págs. 199 a 223.

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–; cosa similar a lo sucedido con los Representantes Especiales de la UE, que tampoco han sido eficaces.

6.– Que la confusión en términos de seguridad y defensa ha sido total: las relaciones entre UE, UEO, y OTAN constituyen un auténtico enigma, especialmente a partir de los recientes intentos europeos de crear un auténtico ejército europeo, que han aportado todavía más indefinición al panorama.

7.– Que los instrumentos jurídicos PESC, en tanto constituyen obligaciones de Derecho internacional general –no comunitario–, han creado confusiones 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 ha sido completamente ridícula comparándola con otras magnitudes comunitarias. Los alrededor de 40 millones de euros por año resultan irrisorios, aunque se haga uso frecuente del presupuesto comunitario para la ejecución de determinadas acciones.

9.– Como factor positivo cabe reseñar el buen resultado del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental (el llamado “Plan Balladur”) en orden a la prevención de conflictos y, para algunos, también de la propia ampliación de la UE hacia el este, extendiendo la zona tradicional de estabilidad hasta los confines de la extinta URSS. Aunque de ahí a considerar a la UE como “exportadora neta de estabilidad” media un abismo ⁸⁹.

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. Valga como ejemplo que 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 ⁹⁰, de manera que fue la diplomacia norteamericana –y, especialmente, sus militares– quienes terminaron por zanjar el conflicto.

A partir del año 2000, y con la finalización de los conflictos armados en la región balcánica, la PESC/PESD ha conocido de novedades sustanciales que vale la pena reseñar. A saber:

1.– La situación en los Balcanes ha variado: la conflictividad es notablemente más baja –aunque se hayan dado situaciones excepcionales en Macedonia en el 2001 y en Kosovo (Mitrovica) en el 2004–; y los procesos democratizadores y reconstructores han sustituido a la violencia, especialmente desde la desaparición política de Slobodan Milosevic.

⁸⁹ Declaraciones de Javier Solana recogidas en Francisco ALDECOA: “Avances de la Política Exterior...”, cit., pág. 221.

⁹⁰ 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.

2.- La política de la UE hacia la región ha comenzado a responder a una estrategia global, aunque se hayan propuesto soluciones y desarrollos particularizados para cada república.

3.- La contribución europea ya no se ha reducido –como antes– al apoyo económico, a la asistencia humanitaria, y a los procesos de reconstrucción institucional y material de estos Estados en colaboración de la OSCE; la influencia política de la UE está siendo mayor, pero en los próximos meses pasará una auténtica reválida con los procesos reformistas e institucionales abiertos en Bosnia, Serbia, Montenegro y Kosovo.

4.- La UE, con la implementación de la PESD, ha mejorado en rapidez y capacidad operativa en el manejo de crisis militares y civiles: las misiones policiales y militares han sido complementadas con otros instrumentos como el diálogo político en Bosnia y Macedonia.

5.- Los procesos de estabilización en la zona a través de acuerdos de asociación e integración en las estructuras europeas, así como los estudios de viabilidad abiertos se convertirán, en un futuro más o menos próximo, en sucesivas adhesiones a la UE. Bien es cierto que el incentivo de la integración es un bien fungible que, una vez consumido, desaparecerá como tal en el momento de concretarse.

6.- La resolución definitiva de los procesos negociadores abiertos en estas horas podrán otorgar –o no– el protagonismo definitivo en la región y en la escena internacional que la UE pretende.

7.- El papel de la OTAN en la región –y también en la propia PESD– seguirá siendo fundamental mientras no exista un Ejército propio de la UE/UEO .

8.- La PESD/PESD podría verse afectada por problemas derivados de la paralización de la UE en su proceso de aprobación del Tratado constitucional.

9.- La vulneración del Derecho internacional en la zona –vía reconocimiento prematuro de Estados, violación del principio de no injerencia en asuntos internos, discutible aplicación del derecho de injerencia humanitaria, etc.–, acompañada de la descoordinación de la política exterior de los socios comunitarios y la primacía de los intereses nacionales van cediendo paso a una política globalizada y diferenciada conforme a las especificidades de cada Estado de la región.

y 10.- A diferencia de lo acontecido durante la Administración Clinton, un hipotético recrudescimiento de la situación en los Balcanes ⁹¹ no contaría con el apoyo norteamericano, instalado en la actualidad en una lógica neoimperial que está drenando sus numerosos recursos. La región no se sitúa entre sus intereses estratégicos, en los que apenas aparece cuando se trata de instalar los tristemente famosos campos tipo Guantánamo denunciados por Álvaro Gil Robles.

⁹¹ La reciente desaparición de Ibrahim Rugova abre algunas incertidumbres en torno a la negociación del estatuto final de Kosovo. Véase *El País* de 22 de enero de 2006, pág. 14. Véanse también las declaraciones de Vuk Draskovic, Ministro de Exteriores de Serbia y Montenegro sobre una eventual independencia de Kosovo, en *El País*, 20 de enero de 2006, pág. 8.

En suma, la influencia entre la UE y los Balcanes ha sido mutuamente beneficiosa. Para la primera porque la experiencia proporcionada por los sucesivos procesos implementados en la zona le ha servido para evolucionar paulatinamente de la CPE a la PESD y de ésta a la PESD y sus sucesivos instrumentos, reforzando una identidad política externa bastante deficiente y precaria. En el caso de los Balcanes no se entendería –para bien o para mal– la evolución experimentada en los últimos quince años desde la extinción de Yugoslavia hasta la consolidación de los actuales Estados sin la presencia activa de la UE.