

# Una política exterior para grandes y pequeños países en Europa\*

*Klaus Törnudd*

La política exterior es, según las palabras de un famoso canciller británico, simplemente *one damned thing after another*; es decir, una serie interminable de cosas malditas. Esto es obviamente una definición práctica, o más bien el suspiro de un político agotado por el trabajo. Naturalmente, un observador, que sigue la política exterior de cualquier Estado soberano, comprende cuán difícil puede ser para un solo individuo enterarse de un montón de problemas, todos urgentes, todos exigiendo decisiones.

Una manera de simplificar la tarea sería la adopción de una política común con otros países, lo cual resulta fácil de decir, pero todos sabemos la realidad: aunque varios ríos pueden confluír, las ambiciones políticas de varios gobiernos no se amalgaman con facilidad. Es verdad que en la práctica de las negociaciones sobre comercio internacional se conoce ya a la Unión Europea (UE) como actor unido, representando a todos sus Estados miembros. Aquí estamos en el llamado primer pilar de la Unión, cuyo origen se encuentra en el concepto novedoso de un mercado común, una unidad económica.

---

\* Conferencia pronunciada en el Instituto Matías Romero, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el 8 de mayo de 2001.

En el primer pilar, las decisiones son comunitarias, preparadas y ejecutadas por la Comisión Europea. La orientación del trabajo es supraestatal, comunitaria, basada desde su origen en la idea fundamental de integración económica.

En Europa, en materia de política exterior, diversos grupos de Estados han procurado, desde hace años, armonizar sus orientaciones; sin embargo, sólo en lo que a la UE concierne es posible hablar de un esfuerzo serio por poner en práctica decisiones comunes. A pesar de que la seguridad fue desde un comienzo un motivo principal, que animaba a los iniciadores del proceso de integración —mismo que hoy se manifiesta en la UE con sus 15 Estados miembros—, la voluntad y la capacidad de realizar una política exterior común surgió hasta después del fin de la guerra fría. De hecho, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), proyecto conjunto de los 15, nació hace menos de 10 años.

Durante estos 10 años, la PESC ha estado en proceso de cambio constante, influido naturalmente por el proceso paralelo de transformación en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y en otras organizaciones internacionales, así como por los dramáticos acontecimientos en la misma Europa. Sin entrar en detalles, basta recordar que la UE tiene, desde hace un año, un alto representante en la persona de Javier Solana, para representar, fomentar y personificar a la PESC. En las cumbres de Colonia y de Helsinki, de 1999, se tomaron decisiones importantes a fin de asegurar que la Unión pueda continuar su ampliación con nuevos Estados miembros, y para que tenga a su disposición diversos instrumentos que puedan ser utilizados en situaciones de crisis.

Durante la segunda mitad de 1999, la presidencia finlandesa tuvo que hacer grandes esfuerzos para el logro de estas decisiones, que requerían de la unanimidad. La política exterior pertenece al llamado segundo pilar de la UE, donde la soberanía

estatal mantiene su importancia y ninguna decisión es posible sin la aprobación de cada gobierno. Sin embargo, aquí se constata una paradoja. Para que la Unión pueda actuar con eficacia como actor individual en la política internacional, sería importante reforzar sus instituciones y traspasar las restricciones impuestas por el método intergubernamental de integración. En esta esfera, todos siguen protegiendo su soberanía, si bien, al parecer, lentamente va disminuyendo la importancia de los Estados individuales en favor de instituciones multilaterales.

En forma paralela al desarrollo de la PESC, en Finlandia prevalece asimismo el deseo de que la UE mantenga sus posiciones como una fuerza de progreso en los ámbitos que pertenecen al primer pilar, como es el caso, entre otros, de las relaciones comerciales internacionales y la cooperación para el desarrollo. Cuando se trata de gastar dinero en nombre de la Unión, nos encontramos normalmente en la esfera del primer pilar. Como ejemplo, cabe citar el apoyo otorgado a la estrategia de paz en Colombia. En forma aproximada, la UE responde por la financiación de 65% de la ayuda humanitaria en el mundo.

También están las actividades que reúnen las competencias comunitarias de la Comisión y del Parlamento Europeo con la voluntad política expresada a través del Consejo de Ministros. De esta manera, se pueden aprovechar las posibilidades de los dos pilares de la UE, como de hecho se hizo al plantear la idea de una dimensión septentrional, idea que se prosigue por iniciativa de Finlandia para involucrar a países como Rusia, Noruega, los Estados bálticos y otros, en varios proyectos de cooperación práctica con los Estados miembros.

En principio, existe la voluntad de otorgar a la UE una fuerte personalidad de actor individual en la política exterior y de seguridad. La idea de establecer una constitución y definir con mayor exactitud las competencias respectivas de sus órganos podrá, en un futuro relativamente próximo, marcar un

progreso en esta dirección. En este sentido, el salto que se ha dado en la dimensión de defensa y seguridad se considera un logro importante dentro de la PESC.

La rápida evolución en curso es una consecuencia natural de los problemas que Europa tuvo que enfrentar durante la década posterior al fin de la guerra fría y al derrumbamiento de la Unión Soviética. Los Estados europeos, al igual que las instituciones internacionales, estaban mal preparados para las crisis que surgieron, sobre todo en los Balcanes. Seguramente, se cometieron errores en el periodo de transformación rápida de los años noventa. Al principio, la UE no fue capaz de manejar la situación en una Yugoslavia en descomposición. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) no pudo resolver la crisis con los métodos clásicos de mantenimiento de la paz y, en 1996, la OTAN tuvo que intervenir para terminar la guerra civil en Bosnia-Herzegovina. Esto además de la intervención humanitaria en Kosovo y Yugoslavia, en 1999, que ha suscitado muchas críticas y controversias.

Hoy, casi todas las instituciones europeas están involucradas en el programa de estabilización en los Balcanes. Una consecuencia política de estas experiencias es clara: todos reconocen que las violaciones masivas de los derechos humanos en cualquier parte de Europa son un motivo legítimo de acción internacional. No es posible fiarse simplemente de una extensión espontánea de la paz y del bienestar a través, por ejemplo, del proceso de ampliación de la Unión. Asimismo, se necesitan instrumentos tanto para la prevención como para que se dé una política activa de seguridad en el ámbito internacional. Existe la convicción general de que en Europa no se pueden permitir otras catástrofes políticas y humanas como las de Bosnia-Herzegovina y de Kosovo.

La colaboración entre la ONU, la OSCE, la OTAN y la UE funciona de manera relativamente satisfactoria en los Balcanes.

Sin embargo, la Unión y sus Estados miembros tienen la ambición de mejorar su capacidad para el futuro, pues consideran que tienen el deber de fortalecer la seguridad en todo el continente europeo. Como se ha visto en los Balcanes y en el Cáucaso, muchas veces es difícil percibir una línea de demarcación entre crisis interna y crisis internacional. Lo mismo vale para otros continentes, hecho que es posible observar en la lista de situaciones de crisis que son objeto de misiones de paz de las Naciones Unidas.

Durante la guerra fría, las amenazas fueron percibidas como algo espantoso: agresión militar a través de la frontera nacional. En la actualidad, nos enfrentamos, tanto en Europa como en otros continentes, con una realidad más compleja. De ahí que el razonamiento sobre la seguridad deba orientarse hacia varias alternativas de crisis potencial.

Hoy en día, la *gestión de crisis* es un término de moda en Europa. El mismo posee varias dimensiones, y puede emplear instrumentos tan diferentes como acciones diplomáticas, presiones políticas, ayuda financiera, organización de elecciones, apoyo de expertos a la administración local, mediación entre diferentes grupos de la población, vigilancia del trabajo de la policía y muchas otras actividades más allá de la pacificación con tropas militares. El propio gobierno de Finlandia tiene un gran interés en fomentar la llamada gestión de crisis civil. Al respecto, cabe citar la puesta en marcha del proceso para mejorar los instrumentos de gestión de crisis civil, a través de la creación, en primer lugar, de una fuerza internacional de 5 000 policías.

Al mismo tiempo, no se puede negar la importancia del elemento militar. En realidad, los países europeos se empeñan, cada vez en mayor medida, en fomentar la cooperación en esta esfera para mejorar la gestión de crisis y, evidentemente, para desarrollar la defensa europea. En la Unión se habla ahora no

sólo de la PESC, sino de una *política europea común de seguridad y defensa*. Este último es un concepto que exige un poco de análisis.

La idea de una defensa europea existe desde hace un cierto tiempo en la UE. El argumento más simple a su favor —en mi opinión bastante abstracto— consiste en decir que una unión de Estados, que se ocupa cada vez más en adelantar la integración, debe también tener la capacidad de defenderse. La palabra *defensa* se refiere entonces a la acción común en contra de una agresión exterior, de una invasión militar en el territorio de la Unión. Es difícil imaginar un escenario que conduzca a una nueva gran guerra europea, así como es difícil imaginar que, de darse el caso, Estados Unidos y la OTAN no estarían involucrados.

Una UE convertida en alianza militar con obligaciones de defensa territorial mutua no me parece una idea realista. Puesto que la alianza atlántica sigue existiendo, cabría preguntarse para qué serviría un sistema separado de defensa europea, en el cual tomarían parte países que en su mayoría ya están aliados. La misma pregunta se da en discusiones sobre el futuro de la OTAN. Muchos protagonistas de la alianza manifiestan que una duplicación no es deseable. La Unión no puede ser el contrapeso militar de Rusia, y no actuaría en contra de ésta sin Estados Unidos.

Sin embargo —y esto demuestra la rapidez con la cual está cambiando la situación actualmente—, la idea de una defensa territorial común ha surgido de nuevo en los debates más recientes. Se trata de discusiones muy preliminares e hipotéticas. Hoy, el propio gobierno finlandés parece opinar que no hay por qué oponerse a una colaboración de este carácter, siempre que se haga dentro del marco de los órganos de la UE. El hecho de que algunos Estados deseen adquirir obligaciones de defensa mutua puede al menos tener una cierta importancia simbó-

lica y demostrar que la integración sigue su camino con mucha flexibilidad. A las tareas de gestión de crisis, previstas en el marco de la cooperación militar, pueden agregarse otras tareas explícitamente defensivas.

Al mismo tiempo, cabe observar que todos los preparativos en el ámbito de defensa territorial tienen, en primer lugar, una función puramente preventiva. En la actualidad, nadie puede vislumbrar el peligro de una agresión militar en contra de los Estados miembros de la Unión.

Por otra parte, se habla de la dimensión de defensa en la integración europea en un sentido diferente. Es necesario entonces tener una idea clara de lo que sí puede significar la política europea común de seguridad y de defensa. En la práctica, se trata de gestión de crisis, según el artículo 17 del Tratado de Amsterdam. Lo importante es colaborar, establecer las condiciones para que la UE pueda, de manera flexible, actuar sola, aprovechar ciertos recursos de la OTAN como préstamo y repartir con ésta la responsabilidad, o posiblemente dejársela toda.

La UE y la OTAN están en la misma situación, ya que ambas organizaciones tienen que aprender sobre la gestión de crisis, aunque sus puntos de partida sean muy diferentes. No poseen la larga experiencia de las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de la paz, pero ciertamente tienen ambiciones de demostrar su utilidad.

En particular, la OTAN quiere demostrar que, en la actualidad, no es sólo una supervivencia de la guerra fría, sino una organización importante para la seguridad europea y transatlántica. Por eso, está realizando su propio proceso de ampliación, y prosigue actividades múltiples con todo un grupo de países asociados de una u otra manera a ella.

Al parecer, la ONU está a su vez aprendiendo algo de las experiencias recientes de gestión de crisis militar en Europa. Así, se ocupa en mejorar su capacidad de despliegue rápido de tro-

pas para misiones de paz mediante acuerdos con un gran número de Estados miembros. Por su parte, las actividades de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) son menos ambiciosas, aunque útiles e importantes en su sector de establecer instituciones funcionales en las áreas de crisis. Actualmente, la OSCE también procura afinar su capacidad de respuesta a las exigencias de gestión de crisis en colaboración con otras organizaciones internacionales.

La UE, mediante el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa, procura proveerse de todos los instrumentos posibles para realizar una política activa con dimensiones diferentes como: acción política y diplomática, ayuda financiera, interposición y mantenimiento de la paz con tropas. Respecto al instrumento militar, para el 2003 la Unión espera disponer, por lo menos en Europa, de unos 60 000 soldados listos para despliegue rápido.

Como se ha visto, en Europa puede haber operaciones organizadas por la OTAN en las cuales participen Estados no miembros de la alianza. En el futuro también podrá haber operaciones militares organizadas por la UE, pero con la participación de Estados no miembros. Es posible que, en ciertas operaciones, sólo algunos de sus propios Estados miembros tomen parte. Cada gobierno debe tener el derecho a decidir si desea enviar tropas o poner a la disposición otros recursos para una operación determinada. En Finlandia, por ejemplo, las leyes exigen que una operación tenga la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU o de la OSCE para que tropas finlandesas puedan tomar parte en ella.

Asimismo, los gobiernos que tomen parte tendrán el derecho a participar en la planificación y el mando de la operación. Los Estados miembros de la UE tienen sus representantes en la Comisión establecida en Bruselas, bajo la presidencia de un general finlandés.

Está por verse cuál será en realidad el papel de la UE en la esfera de seguridad y defensa. La finalidad política de su evolución emerge de decisiones futuras en el marco de la rápida transformación en curso. En los Estados miembros pequeños, como en Finlandia, se considera que todas las decisiones destinadas a profundizar la integración europea deben tomarse dentro de la Unión, en los órganos competentes, tanto en el ámbito de la seguridad como en otros ámbitos. En pocas palabras, el proceso debe continuar de tal manera que todos los Estados miembros estén involucrados en la preparación y la toma de decisiones, además de que no debe permitirse la creación de núcleos de ciertos gobiernos fuera de los órganos de la Unión, para adelantar la integración.

En este marco, cabe decir algo más sobre el papel de Rusia en Europa. Desde luego, en Finlandia nos interesa mucho este país. Las ideas que compartimos con los países de la UE en sus relaciones con Rusia no resultan, de hecho, algo original. Así, Finlandia piensa que, para la seguridad en Europa, es importante incluir a Rusia en los esfuerzos comunes de gestión de crisis. Esto se ha hecho en los Balcanes. Hay que hacer todo lo posible para asegurar que Rusia y Europa Occidental compartan los mismos valores políticos. Para eso, es importante establecer amplias área de contacto. De lo contrario, las percepciones políticas continuarán siendo demasiado diferentes en asuntos de importancia para la seguridad, como sucedió desgraciadamente en la crisis de Kosovo.

Como un jalón reciente de la política europea hacia Rusia, es posible señalar que con frecuencia se organizan reuniones en la cumbre entre dirigentes de la UE y de la Federación de Rusia. La sexta cumbre tuvo lugar en París, en octubre del año pasado. En marzo de este año, el presidente Vladimir Putin viajó a Estocolmo para encontrarse con los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE al margen de la re-

unión del Consejo Europeo. Con él discutieron tanto la guerra en Chechenia como proyectos de colaboración práctica con Rusia. Como lo encomienda la cumbre diplomática, en estas reuniones se producen declaraciones conjuntas y comunicados, demostrando que, por lo menos a nivel de la fraseología política, parece existir una armonía perfecta.

De acuerdo con lo anterior, las dos partes han reafirmado su deseo de promover la colaboración, fundada en los principios de la democracia, el respeto de los derechos humanos, el Estado de derecho y la economía de mercado. Así, Entre la UE y Rusia existe ya un acuerdo de colaboración. La Unión ha adoptado una estrategia común para Rusia, y esta última se basa en su propia estrategia de mediano plazo para el desarrollo de las relaciones con la Unión. Además, ambas partes han expresado su voluntad común de fomentar la cooperación en operaciones de gestión de crisis. También, han prometido instaurar consultas específicas sobre las cuestiones de seguridad y de defensa. Como se ve, la PESC se ha enriquecido con una dimensión rusa bastante sustanciosa.

En la politología, el concepto *comunidad de seguridad* se refiere a un grupo de Estados dentro del cual todo conflicto violento interestatal está excluido. Tal comunidad surge por sí misma —no es posible establecerla en forma intencionada—. En este sentido, la UE es una comunidad de seguridad —sin duda, en el mundo existen muchas otras comunidades con la misma cualidad—. De ahí que para los gobiernos europeos sea importante tener la visión de una Unión creciente, de una comunidad de seguridad cada vez mayor.

Al mismo tiempo, hay que reconocer que la seguridad tiene muchas dimensiones y que la seguridad interestatal no basta. Dentro de la Unión es posible tratar de reforzar la seguridad humana y social en varios sentidos. Retos no faltan. A propósi-

to, basta recordar el abuso del medio ambiente, la delincuencia organizada, la migración masiva e ilegal, el tráfico de drogas y el terrorismo, como ejemplos de problemas que requieren de una atención constante para mantener el equilibrio social y, en última instancia, la seguridad de toda la sociedad. Sería importante que la UE pudiera funcionar, en la Organización Mundial del Comercio, como una entidad fuerte, contrapeso de Estados Unidos, en asuntos como, por ejemplo, la seguridad de alimentos y la manipulación de genes.

Una conclusión es evidente: la ampliación de la UE es una contribución mayor a la seguridad europea. La admisión de nuevos Estados miembros confirma su adhesión a una comunidad de valores, donde cada ciudadano deberá sentirse no sólo como ciudadano de su país, sino como ciudadano europeo. Es preciso, además, dejar constancia de que el carácter de la Unión cambiará profundamente con la futura ampliación, hasta 27 Estados miembros, si bien resulta evidente que habrá de transcurrir bastante tiempo antes de que algunos de los candidatos actuales alcancen la madurez necesaria para su ingreso.

Como se recordó al principio de este trabajo, los motivos originales para la creación del mercado común, precursor de la UE, surgieron principalmente de la voluntad de fortalecer la paz y la seguridad. Es, pues, preciso continuar la ampliación en el mismo espíritu. La Unión debe ser, y es, una organización abierta. Su ampliación debe servir para impulsar el crecimiento de la economía y el fomento de una solidaridad política tanto en los Estados miembros como en los aspirantes. En Finlandia, esto lo sentimos en forma particular, después de menos de seis años de nuestro propio ingreso.

En la actualidad, los países europeos, sobre todo los más pequeños como Finlandia, procuran orientarse en un mundo que exige nuevas ideas y nuevas visiones de cada gobierno. Si el

progreso de la integración tiene éxito, tanto en la UE como afuera, Europa podrá llevar a cabo una política exterior exitosa.

De este modo, una Europa fuerte y próspera podrá cooperar con el resto del mundo no sólo en el sentido de gestión de crisis, sino, sobre todo, en la solución de los problemas globales.