

UE y OTAN: la doble ampliación

Dos procesos complementarios

Francesc Granell

El conflicto de Kosovo y las ideas barajadas durante la cumbre de la OTAN en Washington el 24 y 25 de abril, así como en la Conferencia de la Unión Europea (UE) sobre el Pacto de Estabilidad para la Europa suroriental de 27 de mayo, han vuelto a poner de relieve la complementariedad entre la OTAN y la UE. Uno de estos puntos comunes es el que se refiere a su ampliación. Los españoles sabemos, por propia experiencia, que es más fácil formar parte de la OTAN que de la UE, ya que, una vez acabada la dictadura de Franco, tardamos cuatro años más en ingresar en la UE que en la OTAN.

Los textos no aclaran las razones por las que existe una mayor dificultad para entrar en la UE que en la OTAN. De hecho, tanto una como la otra se definen abiertas a los Estados que quieran ingresar, a condición de que asuman los valores, principios y requisitos inspiradores de los procesos que ambas instituciones suscriben.

En el caso del tratado de Washington de 1949, su artículo 10 especi-

fica que la Alianza puede abrirse a otros países europeos capaces de compartir los valores del tratado y de contribuir a la seguridad en el área del Atlántico Norte. En el caso de la UE, es el artículo 49 del tratado de Amsterdam el que ratifica ese principio, en su momento ya definido por los artículos 98 del tratado de París de 1951 –por el que se creó la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA)– y los artículos 237 del tratado CEE y 205 del tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa o Euratom), firmados en Roma en 1957.

Ya existe una gran experiencia de ampliaciones que llevan a afirmar que la apertura potencial no es pura teoría, sino un proceso auténtico por el que se ha pasado en diferentes ocasiones, haciendo realidad la idea de que ninguna de las dos instituciones se considera como una fortaleza cerrada al resto de los Estados circundantes.

En este sentido, debe recordarse que la OTAN había experimentado hasta el último ingreso de Polonia, Hungría y la República Checa en mar-

Francesc Granell, catedrático de la Universidad de Barcelona, es consejero principal de la Comisión Europea.

zo de este año, más de tres ampliaciones y media, que la llevaron de sus doce miembros iniciales (Canadá, Estados Unidos y diez países europeos agrupados contra lo que entonces era la expansión de Stalin en el área de influencia definida por los acuerdos de Yalta) a los dieciséis de principios de la década de los ochenta. Turquía y Grecia ingresaron en 1952, la República Federal Alemana en 1955 y España en 1982. La media ampliación referida consistió en la extensión de la Alianza a los *länder* de la antigua República Democrática Alemana tras la reunificación en 1990.

En aquel contexto, de lo que entonces definíamos como la Europa occidental, solamente Irlanda, Suecia, Suiza, Finlandia y Austria quedaban fuera del esquema, al haber optado por la línea de la neutralidad que en aquellos momentos, antes de la caída del telón de acero, tenía un significado específico en el conocido enfrentamiento de bloques, pero no tenía el mismo contenido en todos los casos. Países como Suiza y Suecia habían hecho de tal opción una auténtica posición histórica respetada a lo largo de los años. En otros, como Austria y Finlandia, la neutralidad venía impuesta por las condiciones que la Segunda Guerra mundial había determinado en sus respectivas relaciones con la antigua Unión Soviética.

En cuanto a la participación en la Alianza, y con la excepción del régimen franquista, poca importancia tuvieron las condiciones democráticas. En aquellos momentos de existencia del telón de acero, el artículo más importante del tratado era el 5, que definía los términos de defensa mutua, y poco se tenía en cuenta que quien ayudara en el empeño fuera un dictador o

alguien que respetara los principios democráticos. El gobierno de Salazar no tuvo, por ejemplo, problemas para ser invitado a participar.

Los conceptos tuvieron que cambiar cuando una vez caído el telón, muchos se preguntaban si la OTAN tenía razón de seguir existiendo. A partir del Consejo de Roma de noviembre de 1991, se empezaron a desarrollar otros nuevos para dar viabilidad a la Alianza en la cambiante situación geopolítica. El artículo 5 del tratado de Washington dejó de ser el decisivo y en la cumbre de Bruselas de enero de 1994 se habló, por primera vez, de dar la bienvenida en la Alianza a nuevos Estados democráticos del este de Europa. Los requisitos respecto a la aceptación de nuevos miembros se fijaron en el documento "La ampliación de la OTAN" de septiembre de 1995, y a lo largo de 1996 se fueron realizando sesiones de diálogo individualizado con los doce países interesados en convertirse en miembros de la Alianza para aclarar dichos requisitos y explicarles el funcionamiento de la estructura de la OTAN.

Hasta entonces, Rusia se oponía a la ampliación, considerándola un peligro. Hubo que asegurarle que no se estacionarían fuerzas en los antiguos Estados del extinto Pacto de Varsovia que entraran en la Alianza, y se creó un imaginativo cuadro de cooperación: "El acta fundacional de relaciones mutuas, cooperación y seguridad OTAN-Rusia" para tranquilizar a Boris Yeltsin antes de anunciar, en la cumbre de la Alianza celebrada en Madrid en julio de 1997, que se invitaba a Polonia, Hungría y la República Checa a ingresar. La decisión se tomó conforme al criterio de Estados Unidos y en contra de lo pretendido por algunos

de los miembros europeos que preferían una primera fase de ampliación más grande.

En todo este tiempo, los órganos civiles y militares de la OTAN han dialogado con sus homólogos de los países candidatos a la entrada, y también con Rusia y Ucrania, por la "calidad" de las relaciones que la OTAN mantiene con estos Estados en comparación con la existente entre todos los países firmantes de la denominada Asociación para la Paz, en la que veintisiete países de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) aceptaron la invitación formulada por el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) de Bruselas, de enero de 1994, para estrechar lazos en todos los sentidos.

Al mismo tiempo, la OTAN ha tratado de evitar que los países que han quedado fuera de la primera ampliación se sintieran excluidos, y ha ido aceptando un diálogo generalizado en casi todos los ámbitos de su competencia: civiles, militares, tecnológicos y otros de los nuevos conceptos que la OTAN desarrolla. En este momento, cada vez está formalmente menos claro quién está dentro y quién está fuera de la Alianza, pero en camino de integrarse en ella. La única diferencia práctica entre el diálogo de los miembros plenos de la Alianza a través del CCAN y del Consejo de Asociación Euroatlántica, creado tras la reunión ministerial del CCAN de 1997 de Sínta donde se incluyen también los países de la Asociación para la Paz, es la mayor confidencialidad e intensidad en las informaciones intercambiadas en el primero y poco más.

Hasta tal punto ha llegado esta situación que el CCAN ha dejado prácticamente de convocarse de forma ais-

lada, y la propia cumbre de Washington, celebrando el cincuentenario de la Alianza con la ya completa participación de Polonia, Hungría y la República Checa como miembros números 17, 18 y 19 de la OTAN, ha contado con la presencia de todos los candidatos del Este y países neutrales de Europa occidental. Solamente Rusia faltó a la cita al no estar de acuerdo con la intervención de la OTAN en Kosovo.

El nuevo diseño y concepto de la OTAN ha llevado a que tanto los de fuera como los de dentro participen en casi todo, puesto que la nueva estrategia de la Alianza que comprende cuestiones de seguridad colectiva como la lucha contra el terrorismo y las nuevas amenazas derivadas de la proliferación descontrolada de armas de destrucción masiva, exige que nadie quede excluido del proceso pragmático de seguridad que la organización está ahora encarnando y que incluye, incluso, aspectos hasta hace poco impensables como la posibilidad de acciones (caso de Kosovo) si hay flagrantes violaciones de los derechos humanos.

De esta manera, la ampliación de la OTAN ha conducido a una situación compleja en la que se ha ido definiendo un mapa de ruta para incluir a todo el mundo en un camino que se va haciendo al andar, y para el que no existen demasiadas condiciones salvo la de recibir la luz verde de quien toma las decisiones. El plan de acción para la ampliación aprobado en la cumbre de Washington establece un programa de actividades para preparar futuras adhesiones conforme al cual se establece que se desarrollarán discusiones "19+1" sobre cinco asuntos: cuestiones políticas y económicas; militares y de defensa; de recursos; de seguridad

y jurídicas, pero en dicho texto se reconoce –como se hacía en el documento sobre la ampliación de septiembre de 1995– que cada adhesión es distinta y que los procedimientos deben “ir afinándose”, lo que implica una gran dosis de flexibilidad.

Todo el mundo es consciente de que la flexibilidad es necesaria para seguir manteniendo la credibilidad de la puerta abierta puesto que si se aplicaran de manera estricta los principios de la necesidad de una modernización militar, el paso de un ejército pesado tipo Pacto de Varsovia a otro ligero y versátil al estilo OTAN, o si se insistiera demasiado en verificar lo que se ha hecho para adecuar sus centros directivos aéreos para adaptarlos a la participación en los mecanismos de seguridad marcados desde Bruselas, se bloquearían muchas cosas.

Estamos ante la realidad incontrovertible –especialmente tras la crisis de Kosovo– de que la ampliación de la OTAN es más un acto de buena voluntad para ofrecer un paraguas de seguridad que un ejercicio de chequeo de los requisitos necesarios para que un nuevo miembro sea un engranaje eficiente dentro de la seguridad global.

Por ello, la ampliación de la OTAN es un proceso cargado de buenas intenciones en el que la retórica de la transformación de unos ejércitos pensados cuando existía el telón de acero, a otros sometidos a una sociedad democrática y con presupuestos no excesivamente minados por la crítica situación de las economías del Este deja poco margen de maniobra.

Sería utópico pensar que si se hubiera sido demasiado estricto, la ampliación de dieciséis a diecinueve miembros también habría sido posi-

ble, pero seguramente la realidad política imponía una solución rápida para evitar el desánimo de los candidatos. El paralelismo con la reunificación alemana a la que se lanzó Kohl aprovechando una oportunidad política de oro y sin pensar demasiado en los impactos económicos que ello iba a generar, resulta a todas luces evidente.

En estas condiciones, entrar en la OTAN solamente necesita del consenso político inicial de los miembros estadounidenses, canadienses y europeos y, a continuación, en cuanto al proceso negociador técnico, las cosas pueden resultar mucho menos estrictas y más breves: Polonia, Hungría y la República Checa fueron invitadas a entrar en la OTAN en el Consejo de Madrid de julio de 1997; los protocolos de adhesión se firmaron en la cumbre de Bruselas de 16 de diciembre de 1997 y las negociaciones y ratificaciones fueron tan rápidas que los tres nuevos miembros ingresaron efectivamente en la Alianza el 12 de marzo de 1999 en una ceremonia celebrada en Independence, Missouri, en razón de que es Estados Unidos el depositario del tratado de Washington.

Incluso una vez adoptada la decisión de aceptar a unos u otros miembros, se puede caer en la cuenta de que ha dejado de existir la continuidad geográfica en la Alianza –como sucede ahora con Hungría, que no limita, por el momento, con ningún otro país miembro–. Sin embargo, en una situación en que una guerra convencional en Europa parece imposible, las quejas de algunos mandos militares respecto a la continuidad geográfica no tienen mayor relevancia.

La posible mayor rapidez de las ampliaciones de la OTAN no excluye que algunos países del Este puedan en

un futuro entrar en la UE sin haberlo hecho en la Alianza.

En contra de esta cierta laxitud técnica derivada del enorme peso militar norteamericano, que hace que no exista mayor preocupación si algunos Estados miembros no son capaces de mantener niveles militares operativos, el proceso de ampliación de la UE se presenta mucho más complicado técnicamente pues todo se hace desde una óptica muy estricta y con poco margen para las buenas voluntades políticas.

La UE y su antecesora la CE han tenido, a partir del embrión de sus seis Estados fundadores, cuatro ampliaciones y media, exactamente igual que las experimentadas por la OTAN.

La primera tuvo lugar con el ingreso de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, que poco después de haberse autoexcluido se dieron cuenta de que la opción de formar la EFTA (Asociación Europea de Librecomercio) no permitía conseguir un grado suficiente de integración. El proceso de aquella ampliación, desde la primera solicitud vetada por De Gaulle hasta la plena integración en 1973, fue largo y complejo, y al final Noruega se quedó fuera al rechazarse en referéndum el ya firmado tratado de adhesión. Gran Bretaña —años después— sometió a referéndum su entrada y llegó a obtener una mejora de sus condiciones de aportación presupuestaria.

La segunda ampliación de la CE permitió la entrada en 1981 de Grecia, que volvió a la democracia tras la etapa de los coroneles; y la tercera hizo posible el ingreso de Portugal y España en 1986. La cuarta ampliación de la CE, y primera de la UE, dio paso a la integración de Austria, Finlandia y Suecia en 1995 en un proceso en que

nuevamente Noruega quedó, al final, fuera por un referéndum negativo, a pesar de haber firmado previamente el tratado de adhesión. La media ampliación que ha llevado a la UE a su dimensión actual se produjo en 1990 con el acceso de los *länder* de la antigua República Democrática Alemana a la República Federal.

En todos estos casos, las negociaciones de ampliación se han sometido a un escrupuloso proceso técnico de análisis del acervo comunitario por parte de los países candidatos. Solamente con Grecia, el Consejo de Ministros comunitario se permitió una cierta laxitud política basada en planteamientos técnicos respecto a lo recomendado por la Comisión Europea. Con el resto no fue de esta manera, llegándose a procesos negociadores de hasta diez años (primera ampliación) o casi nueve (tercera), en que se fue repasando de forma exhaustiva la normativa en vigor y se negociaron hasta el menor detalle los períodos de carencia o derogación que podían aceptarse en el contexto de la finalidad última de cualquier negociación de ingreso: que los nuevos miembros del club europeo deben aceptar todas las reglas.

Esto fue así incluso en casos que inicialmente parecían complejos. Un buen ejemplo es que a pesar de ser países neutrales Austria, Finlandia y Suecia aceptaron asumir el segundo pilar del tratado de Maastricht referido a la política exterior y de seguridad común (PESC).

El problema de este modo de hacer es que la dificultad técnica de entrar en la UE va acrecentándose a medida que aumenta la "cantidad" y "calidad" de las disposiciones de integración en vigor. Cuando se produjo la

primera ampliación, apenas se había entrado en lo que podemos denominar una unión aduanera. La política agraria común (PAC) estaba empezando y muchas de las libertades, normas o políticas comunitarias que hoy están en vigor o no existían o estaban en sus comienzos.

Cuando los seis países que actualmente se consideran "ins" de cara a una futura ampliación (Polonia, Hungría, Estonia, Eslovenia, República Checa y Chipre) empezaron a solicitar la adhesión todavía no se había firmado el tratado de Maastricht, por el que se definiría la realización por etapas de la unión económica y monetaria (UEM) y el proceso de adopción del euro, y tampoco había empezado la negociación de la Agenda 2000 con sus correspondientes componentes de reforma agraria, fondos estructurales y de cohesión.

La UE hacia la que van los países "ins" o los todavía "pre-ins" es una integración en transformación cualitativa, pero para entrar hay que aceptar que "los que están ya dentro" vayan resolviendo su solicitud de ingreso en un proceso negociador en el que los aspirantes no tienen voz ni voto.

Está claro que la UE trata de tender puentes hacia los países candidatos para evitar que en ellos cunda el desánimo como consecuencia de la lentitud del proceso, pero aún así se producen tensiones que ayudan poco, como es el caso de Turquía que se negó a participar en la Conferencia Europea de Londres por la que se inició formalmente el proceso de ampliación actual en marzo de 1998.

Aquí juegan tanto cuestiones políticas —de credibilidad democrática— como de respeto a la normativa de la Unión, que a los efectos de nego-

ciación se ha dividido en 31 capítulos referidos a todos los pilares del tratado de Maastricht. También a cuestiones de funcionamiento de la propia UE, desde un punto de vista jurídico y económico. Una UE que quiera ir profundizando su integración y que no acepte irse diluyendo como consecuencia de sucesivas ampliaciones no puede permitirse demasiadas posiciones políticas que no se justifiquen por precondiciones técnicas.

La propia enumeración de los 31 capítulos técnicos en que se divide el acervo de la UE a los efectos de las negociaciones de ampliación sirve para marcar las distancias con las ya mencionadas cinco cuestiones para la ampliación de la OTAN. Para los países candidatos antes socialistas la asunción de la normativa de estos 31 capítulos obligará a esfuerzos de adaptación muy notables: libre circulación de mercancías y personas, libre prestación de servicios, libre circulación de capitales, derecho de sociedades, política de competencia, agricultura, pesca, transportes, fiscalidad, unión económica y monetaria, estadísticas, empleo y asuntos sociales, energía, política industrial, pequeñas y medianas empresas, ciencia e investigación, educación y formación, telecomunicaciones y tecnología de la información, cultura y política audiovisual, política regional y coordinación de instrumentos estructurales, medio ambiente, protección de consumidores, asuntos de justicia e interior, unión aduanera, relaciones exteriores, política exterior y de seguridad común, control financiero y presupuestario, instituciones, entre otros.

A nadie le preocupa demasiado si los nuevos miembros de la OTAN no cumplen todavía con el requisito de te-

ner oficiales formados en idiomas extranjeros que puedan compartir órdenes en una estructura militar, pues se supone que ésta es una carencia que puede solventarse con relativa facilidad. En cambio, a todos les preocuparía mucho que países que entren en la UE sin estar preparados para ello puedan desequilibrar la economía del conjunto o la suya propia en unos momentos en que los estudios anuales del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional muestran que los países del Este, candidatos a la adhesión, no están pasando por una situación económica boyante debido a la difícil asimilación de la transformación sistémica.

Esto significa que el análisis de cada uno de los capítulos del proceso integrador a la UE debe ser exhaustivo y difícilmente ajustable a componendas políticas, y ha hecho que Estados candidatos que hasta hace relativamente poco tiempo presionaban para obtener aclaraciones sobre las fechas en que vaya a producirse su ingreso a la UE hayan adoptado la posición realista de ir haciendo la comparación de su legislación con la comunitaria sin seguir insistiendo en calendarios exactos. Todos ellos saben que, tras largos años de socialismo, están aún lejos de poder asumir muchas de las normas de mercado de la UE y actúan en consecuencia.

La propia dificultad de la negociación de la Agenda 2000 y los cambios institucionales que debe dirigir la presidencia finlandesa del Consejo de la Unión con, además, el cambio de peso de las instituciones que se deriva de la dimisión en bloque de la Comisión Europea en marzo pasado, hace que cualquier prisa para acelerar la

ampliación en una UE en transformación resulte un auténtico disparate.

Entre el proceso de ampliación de la OTAN, basado en criterios más bien políticos, y el correspondiente de la UE, basado en criterios técnicos muy estrictos, aparece, sin embargo, una clara complementariedad.

A pesar de lo mucho que se discutió en España sobre si el ingreso en la OTAN y en la UE debían ir de la mano, en ningún lugar está escrito que ello deba ser así, y menos en la situación de relaciones intraeuropeas hoy existente a la luz del conflicto de Kosovo, tras el cual, incluso, países interesados podrían entrar primero en la UE que en la OTAN.

No hay coincidencia entre el número de países miembros de la UE, la OTAN y la Unión Europea Occidental (UEO), y nada hace esperar que vaya a haber cambios profundos en un futuro inmediato en que calendarios de adhesión y participación en los nuevos conceptos motores de ambas instituciones pueden verse alterados.

En este punto podría esperarse una aproximación de ambos edificios, ya que –en casi coincidencia temporal– el tratado de Maastricht decía que la UEO sería, en su día, el brazo armado de la UE, la cumbre de la OTAN de Roma proponía que la UEO constituyera el medio de reforzar la dimensión europea de la Alianza. Aquí, de nuevo, las enseñanzas del conflicto de Kosovo pueden dejar huellas, como ha dicho el nuevo presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi.

Por el momento, las cosas no están claras, pues, pese a algunas declaraciones bilaterales entre los grandes países europeos respecto a una eventual creación de un ejército europeo, todo el mundo sabe que la seguridad

de Europa depende en gran medida de Estados Unidos, y más aún si los países europeos no siempre están de acuerdo entre sí. Estados Unidos, por su lado, que es quien financia la mayor parte de las maniobras de la OTAN, no está dispuesto a que avances en la identidad europea de seguridad y defensa dentro de la OTAN supongan que Washington quede fuera de los procesos decisorios. Esto hace que la UE no pueda pensar en ser protagonista único y determinante de la política europea de defensa; y también, que los vínculos Estados Unidos-UE sean fuertes, aunque a veces y en terrenos como "la guerra del plátano" se produzcan ciertas desavenencias de familia.

Mientras, y esto es importante, la relativa celeridad de Estados Unidos en aceptar tres nuevos miembros para la OTAN, a tiempo para estar plenamente integrados en la cumbre de Washington —convenciendo, a la vez, a sus aliados europeos de que ello evita desencantos— y la práctica sustitución del CCAN limitado a los Estados miembros por el Consejo de Asociación Euroatlántica compuesto por países que han expresado interés en integrarse y los que comparten la orientación actual de la OTAN, permite que los antiguos países del Este no se sientan abandonados en su proceso de reformas y de consolidación de sus democracias.

Es cierto que la UE no abandona tampoco a estos países con los que tiene en marcha acuerdos europeos y fuertes ayudas de preadhesión basados en los programas TACIS y PHARE, pero la difícil mecánica técnica de las negociaciones de ampliación podría sembrar la desesperación de algunos Estados del Este que están po-

niendo su mejor voluntad en volver a la Europa de la que fueron apartados por el telón de acero.

En este sentido, el proceso de ampliación de la OTAN es un auténtico paraguas que permite que las negociaciones de ampliación de la UE se tomen su tiempo para evitar que alguna decisión poco meditada pudiera dañar la economía de los actuales Estados miembros o la economía de los candidatos que quieren el ingreso por razones políticas. Sin embargo, ello debe ir siempre acompañado de mejoras del nivel de vida para sus ciudadanos.