

El pacto de estabilidad en Europa

Pablo Barrios

La iniciativa del Pacto de Estabilidad en Europa o “iniciativa Balladur”, como también es denominada por ser el primer ministro francés quien presentó la idea a sus socios comunitarios en el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 –tras haberla previamente incluido en el programa que presentó al Parlamento francés en abril de 1993– fue formalmente puesta en marcha en París los días 26 y 27 de mayo de 1994.

La Conferencia de París constituye sólo una etapa en el proceso de esta iniciativa, que arrancó en el Consejo Europeo de Copenhague y que sólo acabará tras la prevista celebración de una Conferencia final en París, en la primera mitad de 1995, si las negociaciones en marcha obtienen los resultados fijados.

El proyecto original que el primer ministro francés presentó en junio de 1993, aprobado por el resto de la Unión Europea, fue posteriormente objeto de profundas modificaciones y adaptaciones en el seno de un grupo *ad hoc* de altos funcionarios de los Doce, que se reunió en Bruselas en once ocasiones en la segunda mitad de 1993 y que, a su vez, consultó informalmente el proyecto con los países de Europa central y del Este a los que concernía más directamente, así como con Estados Unidos y Rusia. Aprobada ya la iniciativa formalmente en el Consejo Europeo de Bruselas de 1993, y como una de las primeras acciones comunes de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión en el Consejo de Asuntos Generales de 20 y 21 de diciembre de 1993, el proyecto fue objeto de consultas con terceros países en la primera mitad de 1994, llegándose así a la Conferencia de Lanzamiento de París.

Aunque la iniciativa del Pacto de Estabilidad tiene un objetivo ambicioso como es el de contribuir a la estabilidad europea a través de la mejora del tratamiento de las minorías y la consolidación de fronteras en los países

Pablo Barrios es director del Gabinete de Análisis y Previsión del Ministerio de Asuntos Exteriores.

de Europa Central y del Este, el enfoque que ha terminado por prevalecer ha sido pragmático y realista, pudiéndose casi calificar de experimental. La Unión aspira, a través del Pacto, a contribuir dentro de unas expectativas limitadas a hacer progresar las relaciones de buena vecindad en una Europa que, como dijo el ministro de Asuntos Exteriores español, Javier Solana, en París, “es sin duda mucho más libre y más segura, pero paradójicamente menos estable debido a la reaparición de viejos fantasmas que siempre han acechado a la vieja Europa, agazapados en sus rincones y nunca eliminados del todo”.

Tres conceptos básicos configuran la iniciativa del Pacto de Estabilidad:

1) Contribución a la estabilidad de Europa, a través de la promoción de acuerdos y arreglos de buena vecindad, que consoliden las fronteras existentes y ayuden a resolver los problemas de minorías que se presentan en los países de Europa central y del Este.

2) Ejercicio de diplomacia preventiva, que trata de evitar la aparición de nuevas crisis como la de la ex Yugoslavia y que, por consiguiente, excluye los conflictos abiertos.

3) Concentración en los problemas de buena vecindad que afectan a los países candidatos a la Unión de Europa central y del Este que hayan suscrito o estén negociando acuerdos de asociación y sobre los que lógicamente la Unión Europea tiene una mayor capacidad de influencia: los seis países de Europa central y oriental (PECOS: Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania) y los tres Bálticos (Letonia, Estonia y Lituania).

Un objetivo primordial de la iniciativa es, sin duda, el de facilitar el proceso de acercamiento a la Unión de estos nueve países, como también puso de manifiesto el ministro de Asuntos Exteriores español en su intervención en París. Durante el transcurso de la Conferencia de París, Edouard Balladur y Helmut Kohl publicaron un artículo conjunto sobre el pacto, subrayando esta orientación general, que quedó reafirmada por la propuesta adicional de la celebración de una cumbre anual de la Unión con los países candidatos de Europa central y del Este.

El esquema general de la iniciativa es el siguiente:

1) Tras un proceso de consultas, informales y formales, se convocó por parte de la Unión una conferencia preparatoria, que es la que tuvo lugar en París los días 26 y 27 de mayo.

2) Como resultado de esta Conferencia, se establecieron dos mesas regionales (una para los seis PECOS y otra báltica), así como el inicio o continuación de negociaciones bilaterales (Hungría-Rumania, Hungría-Eslovaquia, Rusia-Estonia) que permitan la consecución de acuerdos o arreglos de buena vecindad.

3) Concluidas con éxito estas negociaciones, se celebrará la conferencia final en París en la primera mitad de 1995, en la que se adoptará un Pacto sobre la Estabilidad en Europa, que recoja no sólo estos nuevos acuerdos sino todos los de buena vecindad que se hayan firmado y que los firmantes deseen incluir en el pacto, así, por ejemplo, acuerdo germano-polaco, acuerdos de Polonia con todos sus vecinos, Rumania con todos sus vecinos...

4) Para facilitar la obtención de estos acuerdos, la Unión Europea está dispuesta no sólo a convocar las mesas regionales y a ofrecer su asistencia como moderador en las negociaciones, sino también a proporcionar un apoyo económico a aquellos proyectos que faciliten el logro de los objetivos del Pacto (Universidad magiar en Transilvania o Universidad bilingüe en un país báltico, como la propuesta por el ministro ruso de Asuntos Exteriores, Andréi Kozirev, en París, mejora de puestos fronterizos y aprendizaje personal entre Lituania y Polonia, entre otros).

En cuanto a incentivos políticos, la posibilidad considerada en un principio de asociación a la UEO fue superada por la concesión del estatuto de asociación decidida por el Consejo Ministerial de la UEO celebrado en Luxemburgo en mayo de 1994.

Desde junio de 1993 a mayo de 1994, antes de la Conferencia de París, la iniciativa del Pacto fue perfilándose a través de un continuo e intenso proceso de discusión y negociación intracomunitaria y, a partir de comienzos de este año, con los seis PECOS y los tres bálticos, así como con Rusia y Estados Unidos.

El acuerdo fue posible por la actitud cooperadora y constructiva de los nueve candidatos, que vieron en la iniciativa un instrumento de acercamiento a Bruselas; la flexibilidad mostrada por los promotores franceses y el resto de los países comunitarios; así como por la habilidad demostrada tanto por la presidencia belga (embajador Thuysbaert) como por la presidencia griega (embajador Strahatos).

Los principales aspectos que se fueron resolviendo antes de París fueron los siguientes:

1. Planteamiento general del pacto. Se abandonó muy pronto la referencia del borrador original respecto a la posibilidad de una modificación pacífica de las fronteras, reafirmandose los principios de integridad territorial e inviolabilidad de las fronteras existentes, como quedó subrayado en el discurso inaugural del primer ministro francés.

Los principios referentes a la inviolabilidad de las fronteras, la integridad territorial y el respeto de las fronteras actuales son reiterados en el punto 1.6 del Documento Final.

Aunque el objetivo fundamental de la iniciativa sigue siendo sin duda la mejora en el tratamiento de las minorías y la consolidación de las fronteras, el pacto fue aceptando el marco más amplio de las relaciones de buena vecindad y las coordenadas generales en que deben basarse los esfuerzos para obtener una mayor estabilidad en Europa: progreso económico, consolidación de los procesos democráticos y avances en la aplicación de los derechos humanos.

2. En cuanto a los principios aplicables, pronto se consolidó la línea de que el pacto habría de ajustarse, tanto en fronteras como en minorías, a los principios ya acordados en el seno de las Naciones Unidas, la CSCE (Acta Final de Helsinki, Carta de París para una Nueva Europa, Documento de Copenhague, Documento de Helsinki de 1992) y el Consejo de Europa (la Declaración de Viena de 1993 es mencionada expresamente en el Documento Final de París). Nada impediría, sin embargo, que, en sus acuerdos

bilaterales, los países concernidos, si así lo desean, superaran los compromisos generales contenidos en estos documentos.

3. Por lo que se refiere a la naturaleza del Pacto, la mayoría se decantó por un documento de carácter político, aunque éste incluyera lógicamente acuerdos bilaterales de carácter jurídico,

Se excluyeron rápidamente las garantías de carácter militar y se reafirmó, en cambio, la disposición a aprovechar las oportunidades que pudiera ofrecer la iniciativa para reforzar los mecanismos de la CSCE con el fin de asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y hacer a la organización más operativa.

4. Área de aplicación de la iniciativa. Fue ésta una de las cuestiones más controvertidas desde el comienzo, inclinándose muchos países por una amplia apertura geográfica del proyecto que pudiese, en principio, comprender todas aquellas áreas de la CSCE no sometidas a un conflicto abierto. Prevaleció, por fin, una línea intermedia, que consistió en concentrarse en una primera fase, en los seis PECOS y en los tres bálticos, pero dejando la puerta abierta a otras áreas ("El proyecto será abierto en términos geográficos y de carácter evolutivo"¹) Este planteamiento ha sido posteriormente recortado en el Documento Final de París, en el que ya no figuran estos últimos términos, dado el carácter específico 12+9 que los rusos dan al ejercicio en marcha y su carácter estrictamente irrepetible, aunque pueda siempre servir como un ejemplo para futuros procesos de negociación.

Conviene mencionar, con independencia de los seis PECOS y los tres bálticos, países principalmente concernidos por la iniciativa, el caso especial de Eslovenia, que ha sido el único país de la ex Yugoslavia incluido como miembro de pleno derecho en la Conferencia de París. La inclusión de Eslovenia, favorecida por Alemania y con quien la Unión está preparando un acuerdo de asociación, fue aceptada sobre la base de un compromiso del Consejo Europeo según el cual no será alterado el acuerdo jurídico de la negociación sobre las minorías, en vigor desde 1993, entre Italia, Eslovenia y Croacia.

5. Una cuestión de capital importancia, desde el primer momento de las negociaciones, sobre las características del proyecto, fue el de las relaciones entre la iniciativa del Pacto y la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), aspecto que preocupó en especial, junto a la mayoría de los socios comunitarios, a España.

La línea que pronto se adoptó fue la de fijar la norma según la cual se debía evitar toda duplicación de esfuerzos y la creación de una nueva institución. Aunque la Unión Europea convocara la Conferencia y pusiera en marcha las negociaciones bilaterales, llegándose al resultado final de un pacto, éste sería traspasado íntegramente a la CSCE, encargada de vigilar la puesta en marcha de sus disposiciones. Durante todo el desarrollo de la iniciativa se trataría de conseguir la activa colaboración tanto de las instituciones de la CSCE, como del Alto Comisariado para las Minorías Nacionales. En esta misma línea se establecieron pronto contactos formales entre la presidencia de la Unión y la presidencia y la secretaría de la CSCE.

La relación entre la iniciativa y la CSCE se presentó de una forma aguda respecto a los países que la Unión invitaría a la Conferencia de París,

llegándose a la fórmula de invitar como miembros de pleno derecho a un amplio grupo de países de la CSCE (treinta y nueve: Albania, Austria, Bielorrusia, Bulgaria, Canadá, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Hungría, Islandia, Letonia, Lituania, Malta, Moldova, Noruega, Polonia, República Checa, Rumania, Rusia, Santa Sede, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania, más los Doce) y, como observadores, al resto de los cincuenta y tres países CSCE (Cáucaso, ex repúblicas soviéticas de Asia central, países de la ex Yugoslavia, con la excepción de Eslovenia). A la Conferencia de París asistieron más de cuarenta y cinco ministros de Asuntos Exteriores, repitiéndose, en la práctica, la configuración de una reunión ministerial CSCE.

El problema de las relaciones CSCE-Pacto fue en realidad resuelto a favor de la CSCE, en la reunión de altos funcionarios de Atenas, el 11 de mayo de 1994, con asistencia de todos los participantes a la Conferencia de París. En dicha reunión, por presión de Rusia y de Estados Unidos, que se habían sin duda concertado previamente y con el apoyo de varios países comunitarios, el borrador de Documento Final reforzó extraordinariamente el papel de la CSCE en toda la iniciativa, reflejándose este hecho en los siguientes puntos del Documento Final:

- a) 1.4. Referencia a los esfuerzos precisos de la CSCE.
- b) 2.10. Invitación a que la CSCE participe en las mesas regionales.
- c) 2.11. Convocatoria de las mesas regionales en estrecha consulta con la CSCE.
- d) 4.2. Participación de la CSCE en el grupo encargado de evaluar la marcha de la iniciativa y de impulsarla.
- e) 5.2. Reforzamiento del papel de la CSCE como guardián del pacto.
- f) Inclusión en el Documento para la organización de las mesas regionales de la posibilidad de que las reuniones de las mesas tengan lugar en Viena en la Sede del Comité Permanente de la CSCE (donde podría, tal vez, celebrarse la mesa báltica).

6. Otro aspecto resuelto previamente en la reunión de altos funcionarios de Atenas, fue el de las modalidades generales de negociación. En la capital griega se excluyeron definitivamente del texto las mesas bilaterales de negociación (Rumania-Hungría, presidida por la Unión, por ejemplo) optándose por la fórmula de mesas regionales más amplias, que incluirían las cuestiones de minorías. El borrador del Documento reflejó, sin embargo, el importante compromiso de todas las partes de avanzar o de iniciar negociaciones bilaterales en materia de relaciones de buena vecindad, incluidos los asuntos relativos a minorías y fronteras, y de incluir en el Pacto eventualmente los acuerdos alcanzados (puntos 1.7 y 2.2).

Aunque se habían resuelto la mayor parte de las dificultades del texto final antes de la Conferencia de París, persistían, sin embargo, algunos problemas como las diferencias rumano-húngaras en cuanto a la referencia a minorías y fronteras o las reticencias polacas y checas acerca de su participación en las mesas regionales, pero, sobre todo, la gran interrogación sobre la participación rusa en la mesa báltica.

Por lo que respecta a los países bálticos, la participación de Moscú en la negociación y el establecimiento de relaciones de buena vecindad en la zona es tan fundamental que hasta casi se puede considerar a Rusia como un décimo país principalmente concernido por la iniciativa. Minorías rusas en Lituania, Letonia y Estonia, retirada de las tropas rusas de estos tres países, (acordada ya en lo que respecta a Lituania y fijada en principio para finales de agosto con Letonia), consolidación de las fronteras existentes, relaciones de buena vecindad en relación con Kaliningrado, son, entre otros, algunos de los problemas fundamentales a solventar en la zona y en los que se podrían producir algunos progresos gracias a la contribución del pacto.

Tras la celebración de la reunión preparatoria de Atenas, se esperaba que en París fuera posible un acuerdo sobre la participación rusa en una mesa báltica, en la que quedaran integrados, aparte de los países miembros del Consejo de Cooperación del Mar Báltico, la Unión Europea y Estados Unidos. La base del compromiso que podría haber hecho posible la participación rusa parecía residir en una fórmula de convocatoria conjunta Unión Europea-CSCE de la mesa regional, en la línea del refuerzo del papel de la CSCE, preconizado por Moscú.

Las negociaciones con los rusos, sin embargo, no pudieron cerrarse y de ahí derivó, precisamente, tal vez la mayor frustración de la Conferencia de París. Los rusos aceptaron el documento final, tanto en su parte general como en la que se refiere a la organización de las dos mesas regionales, para PECOS y báltica, participando activamente en las formulaciones acordadas, pero sin querer comprometerse formalmente a participar en la mesa báltica. Así lo declaró en su intervención el ministro de Asuntos Exteriores, Andréi Kozirev, que propuso también la creación de una Universidad bilingüe en un país báltico, con ramas en los otros dos y que podría ser financiada en parte por la Unión Europea y por Rusia. Al no quedar Rusia expresamente mencionada entre los participantes de la mesa báltica, Estados Unidos tampoco fue incluido, como había figurado en borradores anteriores, aunque Washington también aceptó sin reservas el Documento Final de París, en sus dos partes.

La mesa regional de los PECOS quedó en cambio mucho más afianzada, así como el compromiso de esforzarse en obtener, a través de negociaciones bilaterales (fuera del proceso del Pacto), acuerdos Hungría-Eslovaquia y Hungría-Rumania, que son, sin duda, los dos acuerdos más importantes que el Pacto debería impulsar.

Es de subrayar entre los resultados positivos de París, la voluntad expresada por varias delegaciones (como Polonia y Rumania, por ejemplo) de incluir en el pacto todos los acuerdos suscritos con sus vecinos.

Por lo que respecta a la organización concreta de las dos mesas regionales, las líneas generales en cuanto a su contenido que se fijan en el Documento Final son la identificación de arreglos y proyectos destinados a facilitar la conclusión y realización de acuerdos y medidas para el establecimiento de relaciones de buena vecindad en las áreas siguientes (que se mencionan a título indicativo):

- Cooperación regional transfronteriza.
- Asuntos relacionados con las minorías.

- Cooperación cultural, incluida la enseñanza de las lenguas.
- Cooperación económica en la región.
- Cooperación jurídica y capacitación administrativa.
- Problemas medioambientales.

Para la mesa báltica se mencionan, además, los asuntos políticos generales de la región y la promoción de la cooperación regional en relación, por ejemplo, con la integración de las poblaciones de origen extranjero, las minorías nacionales, la enseñanza de lenguas, el defensor del pueblo, las actividades transfronterizas, la cooperación marítima y la cooperación entre regiones de países vecinos.

Es importante señalar que, aunque sea la Unión Europea quien en contacto con la CSCE convoque las reuniones de las mesas regionales, serán los seis PEGOS y los tres bálticos quienes decidirán a qué países quieren invitar y a qué organizaciones quieren asociar. Varios vecinos de estos países han expresado sus deseos de participar en las mesas regionales, como Ucrania, por ejemplo.

Un aspecto de especial interés para el desarrollo de las mesas se refiere a los llamados “incentivos económicos” o proyectos que pueden facilitar el logro de los objetivos del pacto, que la Unión Europea se ha comprometido a apoyar dentro del marco existente (los programas PHAKE y TACIS, fundamentalmente) y a los que también se asociará el Consejo de Europa, que tiene un importante programa en marcha en cuestión de minorías y relaciones de buena vecindad. Ejemplos como los de una universidad magiar en Rumania o una universidad bilingüe en un país báltico, han sido mencionados más arriba, a los que podrían añadirse asimismo proyectos en materia de cooperación transfronteriza, medio ambiente o transportes, entre otros.

Aunque la Conferencia de París pusiera de manifiesto el gran poder de convocatoria de la Unión (asistieron más de cuarenta y cinco ministros de Asuntos Exteriores, con la única excepción de Estados Unidos, que estuvo representado por Peter Tiarnoff, subsecretario para Asuntos Políticos), es evidente que los resultados ofrecidos han sido más bien modestos, dada la debilidad de los compromisos contraídos en cuanto a negociaciones de relaciones de buena vecindad, comprendidos los problemas de minorías y fronteras, y la ambigüedad de la posición rusa, que no pudo vencer en un último intento la diplomacia francesa (viaje de Alain Juppé a Moscú pocos días antes de la reunión).

Cabe, sin embargo, señalar, entre los aspectos más positivos, el consenso conseguido sobre el Documento Final tanto sobre la parte general como sobre la organización práctica de las mesas (suscrito por Rusia y por Estados Unidos), el afianzamiento de la mesa regional de los PECOS, la voluntad mayoritariamente expresada de incluir en el Pacto acuerdos de buena vecindad ya concluidos y la disposición mostrada por Eslovaquia y por Rumania para la negociación de sus acuerdos respectivos con Hungría (que cuenta en Eslovaquia con una minoría de 600.000 personas y en Rumania de cerca de dos millones de personas).

La Unión Europea ha introducido ya formalmente en el escenario internacional la iniciativa sobre el Pacto de Estabilidad en Europa, tras la aprobación del Documento Final de París.

A pesar de la complejidad y del carácter tan sensible que ofrece el objetivo primordial de la iniciativa, minorías y fronteras en Europa Central y del Este, cabría mostrarse cautamente optimista sobre el éxito de este ejercicio diplomático de la Unión Europea, que podría finalizar positivamente en París durante la primera mitad de 1995.

La posición pragmática del nuevo Gobierno húngaro, la actitud positiva marcada por las autoridades de Bratislava y la disposición a negociar de los rumanos, podrían muy bien combinarse para responder afirmativamente al llamamiento de la Unión Europea, ofreciendo el resultado de dos acuerdos Hungría-Eslovaquia y Hungría-Rumania, que podrían contribuir de un modo sustancial a la estabilidad de Europa, ayudando a resolver uno de los problemas de minorías más importantes.

En cuanto a los acuerdos entre países bálticos y Rusia, todo va a depender de los esfuerzos diplomáticos de la Unión, bajo las presidencias alemana y francesa para convencer a Moscú sobre su participación en la mesa regional, así como en la iniciativa en general. La acción a favor de las minorías rusas en los Estados bálticos, la flexibilidad que se puede seguir mostrando en cuanto al papel de la CSCE en el proceso, así como las muestras concretas de la voluntad de la Unión de contribuir al establecimiento de relaciones de buena vecindad en la zona, podrían inclinar a las autoridades rusas a una integración en un proyecto que relaciona directamente a Rusia con la Unión y que simboliza, por otro lado, el deseo de superar las divisiones de nuestro continente.

No hay que olvidar, asimismo, que a estos nuevos acuerdos que se puedan obtener de aquí a 1995, se añadirán al pacto toda una serie de acuerdos recientemente concluidos y que constituyen una aportación básica a la estabilidad europea, como son el acuerdo germano-polaco, los acuerdos de Polonia con el resto de sus vecinos, los acuerdos de Rumania con sus vecinos, Hungría-Ucrania, entre otros.

Todo este conjunto de acuerdos serán recogidos en un documento político que, como afirmó el primer ministro francés, Edouard Balladur, puede ser “la regla común de la nueva sociedad europea constituida de relaciones de buena vecindad y de confianza”.

La CSCE es la destinataria del Pacto y el ejercicio que queda por llevar a cabo de aquí al final de la iniciativa podría muy bien servir para trabajar en armonía con la CSCE, de cara a su cumbre en Budapest a finales de 1994, en un esfuerzo convergente de refuerzo de los mecanismos previstos para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y una mayor operatividad de esta organización dentro de la arquitectura europea de seguridad que se está construyendo. Recientemente, Alemania y Holanda han presentado una propuesta que aspira a establecer un compromiso de primer recurso a la CSCE ante cualquier conflicto que pueda surgir y la posibilidad de un recurso último de la CSCE al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aún sin contar con la aprobación de las partes en conflicto.

A pesar de todas las dificultades y limitaciones que ofrece una iniciativa como la del Pacto de Estabilidad, “España”, como dijo el ministro de Asun-

tos Exteriores, Javier Solana, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, en febrero de este año, “ha apoyado y sigue apoyando esta iniciativa de la Unión, por la contribución que puede aportar a la estabilidad, en Europa, a través de la promoción de acuerdos o arreglos en materia de minorías y fronteras, por la prevención de futuros conflictos, que eviten la aparición de nuevas crisis como la de Yugoslavia, por la racionalización que establece en el proceso de acercamiento de los países candidatos a la Unión y por el necesario protagonismo que otorga a la Unión Europea en un momento tan crucial para el futuro de nuestro continente”.