



**LAS DIFICULTADES PARA LA FORMULACIÓN DE UNA  
POIÉTICA EXTERIOR PARA LA UNIÓN EUROPEA, 1991-2003.**

**Tesis que para optar por el título de Licenciada en Relaciones Internacionales  
presenta**

**Bárbara del Castillo Niño.**

*Biblioteca Daniel Cosío Villegas*  
EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.



**México D.F., 2006.**

*Para Regina.*

## **INDICE**

<b>Introducción</b>	<b>p. 1</b>
<b>1. El nacimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea en un nuevo orden internacional.</b>	<b>p. 9</b>
1.1 Respaldo teórico.	p. 11
1.2 La Cooperación Política Europea y los antecedentes de la PESC.	p. 16
1.3 El fin del socialismo y sus repercusiones en Europa: la reintegración alemana y la 'nueva arquitectura'.	p. 25
1.4 La CIG de 1990: la construcción del segundo pilar en Maastricht.	p. 32
<b>2. El equilibrio de poder dentro de la Unión Europea.</b>	<b>p. 39</b>
2.1 El factor Estados Unidos.	p. 40
2.2 Los tres grandes: Alemania, Francia y Gran Bretaña.	p. 46
2.3 ¿Farol de la calle, oscuridad europea?	p. 55
<b>3. La historia política de una Política histórica.</b>	<b>p. 64</b>
3.1 De Maastricht a Ámsterdam: los instrumentos.	p. 65
3.2 Las guerras y las respuestas europeas.	p. 77
<b>4. Irak: el rotundo fracaso frente al éxito relativo en Kosovo.</b>	<b>p. 90</b>
4.1 Irak - 2003.	p. 93
4.2 El sendero hacia el 2003.	p. 96
<b>Conclusiones</b>	<b>p. 107</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>p. 121</b>

## **Introducción.**

Europa, en la mitología griega, fue una hermosa princesa fenicia que enamoró a Zeus y le dio tres hijos, uno de los cuales se convirtió en rey de Creta. Dependiendo de cómo se la mire hoy en día, Europa según la trata la geografía, es una belleza sui generis, de donde parte más historia de la que es posible consignar en algunos tomos. En Europa está la cuna de esa manera de existir de una parte de la humanidad a la que hemos dado en llamar *la occidental*. La evolución de esta historia occidental, comenzando en Europa y siguiendo después al Nuevo Mundo, nos cuenta de algunas de las transformaciones más dramáticas en la historia de los pueblos y en las formas de vida de su gente. Tras miles de años de existencia, Europa contemporánea ha sido el escenario de algunos de los sucesos con mayor potencial de alteración de las formas preexistentes.

En ese siglo que el historiador Eric Hobsbawm empezó a contar en 1914 y al que con justa razón llamó *la era de la guerra total*, el paso de la historia se aceleró a un ritmo nunca antes visto: la tecnología, la ciencia, las costumbres, lo que era común ver y escuchar cambió de lustro en lustro, de década en década, de manera que una generación y otra han quedado separadas por distancias mucho mayores que las que marcan los años. En ese siglo, que Hobsbawm terminó de contar en 1989, parecía que tal vez ya hubiéramos visto suficiente.

Tras dos Guerras que desdibujaron todo el mapa de esa hermosa, mitológica e histórica Europa, su rostro estaba reconfigurado en un esquema novedoso. Después de 1990, ese esquema había tenido tiempo para asentarse y para innovarse. Incompleta, pero avanzando, la integración europea caminaba hacia el nuevo milenio. Muy exitosa en el ámbito económico, rezagada en el político, Europa le presentaba al mundo una identidad confiada, segura, bien asentada, con la que buscaba su lugar en el sistema internacional como un bloque regional respaldado por el tremendo bagaje de su historia, y su enorme

capacidad de renovación. Hubo sin embargo un área, la seguridad internacional -siempre tan frágil-, en donde quedaron al descubierto las vulnerabilidades de una muy poco convencional unión de Estados Nacionales<sup>1</sup>; ese es, precisamente, el tema que nos ocupa.

En lo que se refiere a esta tesis, por ejemplo, el interés por los temas de seguridad y el estudio de Europa como una región que no se circunscribe a una geografía definida, sino es más bien explicada en términos históricos, culturales o sociales, se vio impulsado a convertirse en una pregunta de investigación con mayor claridad tras los eventos que siguieron a los atentados en la ciudad de Nueva York en 2001; éstos cambiaron la perspectiva de la manera en la que entendemos algunos de los hechos previos a esta fecha.

Tras la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 –un acontecimiento que en su momento hizo cambiar al mundo- el equilibrio bipolar se convirtió en unipolaridad hegemónica. Ante un mundo así, ¿cómo debía entenderse exactamente esta hegemonía? ¿Le quedaba al mundo esperar que el imperio fuera benévolo? La interdependencia innegable entre las naciones del mundo parecía apuntar en la década los noventa a la existencia de contrapesos regionales a la hegemonía. ¿Cuáles eran y en dónde estaban? Una debilidad personal por Europa la había ya hecho objeto de una investigación que previamente realizamos, en términos de su papel –históricamente- en la seguridad internacional, pensando en ella como uno de los principales focos de contrapeso al poder de Estados Unidos. Entonces, la dicha investigación versaba sobre el funcionamiento de la Liga de las Naciones, que existió entre 1919 y 1945, y explicaba cómo y por qué fue un arreglo inservible.

En esa Europa entre guerras, la conjunción de las fallas inherentes a la Liga, basadas en los problemas mismos de la teoría de seguridad colectiva que tenía detrás, y el periodo histórico de que se trataba, que brindaba las peores condiciones posibles para su operación, le dieron a la seguridad colectiva investida en este Organismo condiciones nulas para que fuera efectiva. Al final de la Segunda Guerra Mundial, tras el peor conflicto que

hubiera nunca tenido lugar en el continente europeo (no reconocido por su tranquilidad), comenzó a operar en esta región un modelo que, esta vez sí, parecía hacer de la guerra interna un asunto susceptible de ser evitado.

La historia de la integración es indisociable de la presencia de los Estados Unidos. Cuando la potencia hegemónica fue vulnerada tan brutalmente como lo vimos todos suceder el once de septiembre de 2001, ¿qué podía esperarse de Europa, el aliado por excelencia, el compañero de valores democráticos y humanos de medio siglo? Si, como era probable, el hegemón se comportaría exactamente como tal, era deseable que hubiera medios que evitaran, o al menos matizaran, el estado de guerra en el que era posible terminar. Viendo, en agosto de 2003, que este hegemón reaccionaba exactamente como era previsible, utilizando a su conveniencia los dictados de un derecho internacional que de pronto aparecía como terriblemente ingenuo, ¿quién podría hacerlo entrar en razón? ¿Quién podría encausar la furia defensiva del único polo de poderío militar masivo del mundo? Aparentemente, nadie. Una vez más, nuestras preferencias personales nos hacían desear que un conjunto de naciones que largamente enarbolaron la *Realpolitik*, y que eran las que más cercanas se encontraban a Estados Unidos en términos comerciales, políticos, sociales, y culturales utilizaran todos los instrumentos a su alcance para moderar a quién y cómo se le consideraba objetivo de las nuevas guerras del hegemón. Pero ¿qué instrumentos eran esos, y estarían realmente al alcance la Unión Europea? O en otras palabras ¿cuál era el papel que verdaderamente podía desempeñar la UE en la seguridad internacional?

De acuerdo con Henry Kissinger, como lo escribe en *La Diplomacia*, hay tres elementos del poder: comercio, política y capacidad militar. Si a la UE se la mide de acuerdo con los dos primeros, no cabe duda de que se trata de una región poderosa. Lo que interesa, sin embargo, es la percepción que de sí mismos tienen los europeos que los hace aspirar al mismo tipo de proyección al exterior que un buen número de sus naciones

tuvieron en épocas pasadas. Pero la Unión Europea hoy en día está consciente de que es precisamente debido a que se trata de una unidad de países, y no de uno solo, que puede proyectarse como un “actor global”; y al mismo tiempo predica que, en tanto no es posible para ningún país en lo individual hacer frente por sí mismo a los complejos problemas actuales, es necesario construir un orden internacional basado en un multilateralismo efectivo. Con todo, tras medio siglo de atrofia militar, la que había seguido al mayor derramamiento de sangre hasta entonces visto, las capacidades militares de los miembros de la Unión Europea, y de ésta por consiguiente, distan enormemente de las de Estados Unidos, como distan las del resto de los miembros de la comunidad internacional. Esto constituyó un factor decisivo en el momento en que la UE más esperaba que Estados Unidos le prestara atención y le tomara en cuenta de facto y no solamente en el discurso (o en algunos contados discursos). Y sin embargo, Estados Unidos no pudo completamente ignorar la voz de la UE –o de algunos de sus miembros.

Durante la década de los noventa, la UE había intentado construir instituciones que respaldaran sus pronunciamientos en materia de política exterior y sus consiguientes elementos de seguridad y defensa. Los conflictos en los Balcanes fueron para la UE y su segundo pilar, la Política Exterior y de Seguridad Común, una llamada a una realidad que, como siempre, demostró ser más cruda de lo esperado. Si Europa quería hacerse cargo de su propia área de influencia, e incluso llegar más allá, aún le faltaba mucha sustancia a la institución. Tanto peor cuando no sólo fue necesario tener una presencia independiente de los Estados Unidos, sino tenerla para sostener una postura distinta a la de los Estados Unidos. En el 2003, se hizo necesario entender los avances de la Unión Europea en materia de política exterior y seguridad que habían tenido lugar entre 1991 y el 2001 para entender con mayor claridad cuál era la posición de la UE, y con base en ello, reconocer hasta dónde le era posible llevar la influencia que ejerciera tanto en Irak, como en adelante.

De ahí que la estructura de esta tesis busque presentar la mayor parte posible de elementos que permitan conocer y entender el desempeño de la UE en materia de política exterior, en particular entre 1991 y 2003. Este desempeño está ampliamente analizado y documentado en una bibliografía extensísima. Una de las virtudes de este trabajo radica, con todo, en incluir en un solo texto elementos que son generalmente tratados de manera separada: herramientas teóricas, antecedentes históricos, las contribuciones nacionales que a fin de cuentas hacen a la PESC ser lo que es, su desarrollo tanto jurídico como político, y un caso, Irak, que lo puso todo a prueba. La hipótesis central de este trabajo es que la capacidad militar es definitiva para la existencia de un papel relevante para la UE en la política internacional, y que en tanto no cuente con una presencia militar capaz de permitirle una actuación *independiente* de la de Estados Unidos, su influencia internacional será marginal. Lo que es más, las divisiones al interior de la UE son igualmente perjudiciales para su desempeño.

El primer capítulo cumple cuatro funciones, todas ellas contextuales. Primero, presenta las herramientas teóricas a través de las que se estudió el tema. Como ahí se indica, el fenómeno de la integración europea ha dado lugar desde los años cincuenta a un amplio número de teorías que buscan explicarla. Para entender la política exterior y de seguridad de una Europa integrada, esta investigación adopta la perspectiva realista, y hace énfasis en los postulados del intergubernamentalismo. En segundo lugar, relata cuáles fueron los arreglos de política exterior que la naciente Comunidad Europea fue estableciendo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la integración. Muestra cómo, en un principio, se aspiró a hacer de la política exterior y la defensa de Europa, una política integrada de manera tan acabada como la comercial; al ser esto imposible, el desarrollo de la Cooperación Política Europea fungió como mecanismo de coordinación de las políticas exteriores de los estados miembros de la CE.

Siguiendo un orden cronológico, el tercer apartado de este capítulo presenta la caída del Muro de Berlín en 1989, y las consecuencias inmediatas que ello trajo para el continente, para las instituciones de Europa occidental, y para la nueva identidad que la integración europea adquiriría en ese momento. Por último, se delinea el contenido de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, primera política de esta naturaleza en la historia del proyecto integracionista, en la que se profundiza en el tercer capítulo de la tesis. Este primer esbozo pretende aclarar las circunstancias bajo las que fue creada la PESC, para así permitir una mayor comprensión de lo que la subyace en términos de su funcionamiento real y su capacidad de ser operativa.

Los elementos que logran que la PESC, una política netamente intergubernamental, sea o no efectiva los aportan los Estados miembros. Estos elementos son pues puestos a discusión en el capítulo dos, partiendo desde luego del lugar en donde se originan, es decir, los Estados mismos. Es por eso que se analizan las motivaciones e intereses que empujan a los Estados en una dirección u otra. Un factor fundamental dentro de cualquier arreglo de seguridad del continente europeo es Estados Unidos, porque desde que forjó la Alianza Atlántica con las naciones de Europa occidental al terminar la Guerra, y por su carácter de superpotencia, es indisociable de las decisiones de política exterior europea que tomen los Estados miembros. Uno de los factores que más toman éstos en consideración al presentar una postura, es su relación particular con los Estados Unidos. Por ello este punto es presentado por separado de las posturas nacionales, y en una primera instancia, dada la relevancia de la discusión de la relación transatlántica para entender mejor las posturas de los europeos. Acto seguido, se analizan Alemania, Francia y Gran Bretaña con especial atención dada su relevancia para determinar el curso de acción tomado por la UE, y porque son las naciones que más pueden aportar a los esfuerzos para construir una identidad de seguridad en el continente. En el último apartado del capítulo dos se hace el mismo análisis para otros dos miembros de la UE, Italia y España, seleccionados no por la

capacidad de liderazgo que tuvieran, sino porque en el viraje que dieron ante las posturas que tradicionalmente sostenían dentro de la UE, se encuentran elementos que son de sumo interés para entender la PESC, y por las consecuencias que dicho cambio entrañan para la misma.

Un tercer capítulo procede al análisis y discusión de la PESC en sí misma. Para que ello no resulte meramente un ejercicio descriptivo de los elementos que conformaron a la PESC en Maastricht y sus modificaciones legales en el Tratado de Ámsterdam, se intenta presentar la primera década de vida de la PESC según los acontecimientos políticos frente a los que hubo de desarrollarse. De esta manera, este apartado consigna la existencia de los instrumentos más relevantes para la operación de la PESC, por una parte; por otra, el referente que es obligado para escribir esta historia política de la PESC, la serie de guerras que tuvieron lugar entre 1992 y 1999 en la ex República Yugoslava. Esta cadena de tres guerras consecutivas representaba enormes riesgos a la seguridad europea, y es un caso de estudio al que constantemente se alude para tratar diversos temas de las relaciones internacionales, desde la intervención humanitaria como tal, hasta las discusiones más enconadas acerca del lucimiento que en él le fue permitido a la Unión Europea. Así, los elementos institucionales se conjugan con los políticos, para conocer el resultado del desempeño práctico de la PESC a través de las herramientas con que fue dotada.

Por último, el cuarto capítulo presenta a Irak como el caso paradigmático en el que tras varios avisos, la coherencia de la PESC fue puesta a prueba entre sus miembros, y al exterior, su solidez. Habiendo tenido presente a Kosovo en el capítulo anterior si no como el ejemplo de un éxito rotundo, sí como ejemplo de avance y motivo de esperanza, hablar de la fractura que Irak supuso entre los miembros de la UE permite poner la atención en las divergencias inherentes al comportamiento comunitario de los miembros, poner a prueba los supuestos teóricos con los que nos hemos manejado, y analizar las sutilezas de la relación transatlántica. Para ello, se presenta en primer lugar el contexto histórico y

político de la zona de conflicto, y después se analizan las respuestas que los europeos iban dando conforme éste tomaba forma.

A lo largo de este texto, el acento está puesto en la Unión Europea como institución, es decir, en la figura de la integración existente a partir del Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea de 1991. Sin embargo, en las referencias que se hacen –en particular en el capítulo uno- al modelo existente previo a esa fecha, se utiliza el nombre que tuvo entonces, la Comunidad Europea (CE). Cuando nos referimos a un suceso o institución existente a todo lo largo del proceso de integración, o bien que tenía lugar durante las negociaciones del Tratado, entre 1991 y 1993 que entró en vigor, utilizamos ambos pares de iniciales para dar a entender la continuidad, por ejemplo, CE/UE. El resto del tiempo, nos referimos a la UE como el modelo europeo en vigor a partir del Tratado de la Unión Europea, que incluye mayores porciones geográficas del continente y que continúa vigente y expandiéndose hasta el día de hoy.

El fenómeno de la integración europea sigue evolucionando, en el mismo esquema de avance y retroceso que ha tenido siempre, de profundización y estancamiento. Nos parece posible que en un futuro la UE alcance lo que hasta el momento sigue pareciendo impensable: una política exterior de seguridad y de defensa que verdaderamente sea común, perteneciente a la Unión Europea como tal; si la moneda única es una realidad, es posible que la defensa común también lo sea. Con el actual periodo de estancamiento que se hizo manifiesto desde hace ya un año al fallar la ratificación para la entrada en vigor de la Constitución de la UE, esta fecha puede haberse alejado aún más. Por el momento, las baterías estarán concentradas en la ampliación. Los cimientos institucionales de una política exterior completa en Europa están puestos. Todavía es necesario darles tiempo.

**1. El nacimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea en un nuevo orden internacional.**

*'A aquello que pueda suceder más de prisa debe permitírsele suceder más de prisa.'*

Christa Luft, Primer Ministro Adjunta de la RDA, febrero 1990.<sup>2</sup>

Al analizar el proceso que ha llevado a la construcción de una política de seguridad común en la Unión Europea, lo primero que debe entenderse son las condiciones bajo las que surge una actuación conjunta en materia de política exterior y una agenda de seguridad por parte de los Estados integrantes. A este respecto, el problema central durante toda la historia de la integración europea será la -falta de- capacidad militar que pudiera respaldar la actividad diplomática que tuvieran los estados de Europa occidental en conjunto. Durante la Guerra Fría, como se verá, este “problema” sería menos notorio; pero la situación no se modificó tras el fin de aquella, y no se modificaría en el resto de la década de los noventa.

El “problema” es hoy, más de quince años después del fin de la Guerra Fría, en esencia el mismo que en 1989: los avances institucionales en la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la PESD (la política que consagra también la *defensa* del continente) no están suficientemente respaldados por una capacidad militar autónoma que les permita a los europeos deslindarse de los recursos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) --es decir, de Estados Unidos-- para tener una actuación independiente en o frente a un conflicto que ponga en riesgo la seguridad europea, o internacional. Se intentará demostrar que todo logro alcanzado en este rubro depende de la participación que voluntariamente aportan los miembros de la CE/UE<sup>3</sup>.

En este sentido, es importante establecer ahora la relación que existe entre la política exterior y la política de defensa, dado que la manera en la que entendamos esta relación para el presente texto, permitirá una mayor comprensión de los argumentos que

en el mismo intentamos sustentar. Debe aclararse pues, que en tanto nos ocupa el segundo pilar de la Unión Europea, a saber, su política *exterior* y de *seguridad* la relación entre ambas es en la que primordialmente concentraremos la atención, esto es, no nos ocupa el carácter comercial u otro de las relaciones del bloque europeo con el resto del mundo. En las concepciones tradicionales de las funciones de los Estados y las federaciones –que aunque imperfectamente son todavía el único referente para analizar las funciones de entidades supranacionales--, una entidad que busque ejercer con éxito cualquier tipo de diplomacia debe tener para ella un respaldo que le dé credibilidad. Es decir, en tanto las relaciones diplomáticas involucran negociaciones y por tanto, la posibilidad de que una de las partes incumpla sus compromisos, se debe poder asegurar los medios para obligar a ese cumplimiento.

En otras palabras, no hay diplomacia –relaciones con el exterior-- que pueda cumplir satisfactoriamente con la defensa de los intereses que enarbola si carece de una fuerza que la respalde con suficiencia. Toda política exterior requiere del apoyo de un aparato militar que le pueda dar efecto cuando los recursos del diálogo y la negociación de buena fe no bastan. En este sentido, y para hablar de la UE, se puede decir que mientras carezca de un armamento propio, de este aparato militar nutrido con reservas, activos, armamento y efectivos y un presupuesto que lo pague, su política exterior no podrá ser independiente de las posturas de aquellas instancias de donde tomen los recursos militares que la UE no tiene por sí misma. Como se asevera más adelante, nada de esto sería un asunto pendiente para la UE si hubiese optado por permanecer dentro de la arena internacional como un mero poder civil o un coloso comercial. Pero dado que la Unión ha querido tener una presencia internacional que podemos llamar ‘completa’, le es necesaria la independencia de su política exterior, y para ello necesita un aparato militar propio.

Así, es particularmente relevante la postura que adopten los miembros que de suyo cuentan con mayores recursos militares que aportar, aunque resulta igualmente

importante que todos los miembros decidan actuar de la misma manera ante el mismo conflicto; en este sentido, el liderazgo y el consenso son fundamentales. La cooperación en materia de política exterior se va construyendo con los ladrillos que los miembros aportan, con qué, con cuánto y cómo están dispuestos a colaborar en un cierto sentido; y cuando hay un liderazgo ejercido efectivamente, los recursos son también utilizados de manera más eficiente. Dado que trabajamos con esta perspectiva, a continuación presentaremos para ella el respaldo teórico que es posible encontrar en las propuestas emanadas de lo que originalmente se conoció como realismo político. Nos apegamos a la interpretación que da el neorrealismo a la capacidad de cooperación interestatal, y a las explicaciones que el intergubernamentalismo da al fenómeno de la integración.

En este capítulo se revisan, primero, las herramientas teóricas que permiten entender el desarrollo, como ha sido, de una política de seguridad y defensa para Europa occidental, esto es, la Europa integrada por los miembros que accedieron a ella hasta antes de 1989. Como se verá, el resto de los países miembros no tendrían, de todas maneras, la capacidad de liderazgo que la PESC requiere para ser operativa. Posteriormente, la historia que antecedió al nacimiento de una cooperación en política exterior entre los Estados europeos en los inicios de la integración y en la década de los setenta; en tercer lugar, se analiza el contexto internacional en el que la actual PESC es concebida, y por último, se detalla su consagración en un instrumento legal como fue el Tratado de Maastricht.

### 1.1 RESPALDO TEÓRICO.

Más que respaldar la presente investigación con una sola teoría, justificamos la manera en la que nos aproximamos al tema basándonos en las proposiciones teóricas que más pertinentemente nos parece que explican el comportamiento de los Estados miembros

de la CE/UE en cuanto a su seguridad y defensa. La Unión Europea como unidad de análisis es teóricamente difícil de abordar, porque no corresponde a ningún modelo político conocido anteriormente, y además se encuentra en constante evolución desde que fue concebida.

No hay una teoría que a cabalidad sea capaz de explicar a la UE como entidad política; es bien cierto, por otra parte, que ésta es más fácilmente entendida cuando se la trata en diferentes niveles. Por ejemplo, la integración económica de los países europeos responde a una lógica neofuncional. Una de las premisas básicas por las que el neofuncionalismo intentó explicar el proceso de integración europea sostiene que diversos actores políticos trasladarán su actividad a un centro distinto al gobierno nacional; la tesis central dice que la integración en un sector creará el impulso necesario para llevar esa integración hacia otro sector, y que una institución supranacional (el nuevo centro hacia el que giraron las lealtades) bajo la que se encuentre ese primer sector, impulsará a su vez una mayor integración.

Esta “lógica expansiva” de la integración es conocida generalmente como el “efecto de derrama” (*spillover effect*), y se considera a Ernst Haas el padre de esta teoría.<sup>4</sup> Es decir, esos diversos actores políticos serían los primeros seis Estados fundadores de las Comunidades Europeas; se comenzó por integrar la producción de carbón y acero de Francia y Alemania, poniéndola bajo el mando de una Alta Autoridad, la cual fungió como autoridad supranacional. En términos económicos, se predijo lo que en efecto sucedió. De estar integradas las producciones de carbón y acero, paulatinamente se fueron integrando (es decir, haciendo comunes) otros sectores económicos, se creó una unión aduanera, y se llegó a la instauración de una moneda común. Este proceso, en efecto, cumplimentó la proposición de que las lealtades nacionales girarían hacia una autoridad supranacional: todos los países miembros del euro cedieron su soberanía monetaria al Banco Central Europeo. No es poca cosa. Y sin embargo, la teoría neofuncional es incapaz de explicar

por qué la integración económica no siguió “derramándose” hacia otras áreas, y el por qué de los magros avances en materia de política exterior y de seguridad y defensa.

La cooperación que se ha dado entre los Estados miembros de la integración europea ha dado sin duda un gran impulso a un grupo de teorías que ven en ésta –la cooperación–el resultado lógico de la interacción entre los Estados: pueden encontrarse dos grandes corrientes de pensamiento: las que sostienen entre sus premisas que es factible pensar que se consiga un resultado positivo de esta interacción, y contrariamente, las que presuponen que los Estados no tienen más motivación para actuar que su preservación, de manera que la cooperación se considera un resultado mucho menos plausible. Las primeras generalmente se encuadran como “liberales”, en oposición al crudo realismo político de las segundas. Durante los años setenta y ochenta, se desarrollaron movimientos novedosos dentro de ambas corrientes, que adquirieron la clasificación de liberalismo institucional (o bien institucionalismo neoliberal, que tiene a sus precursores inmediatos en la teoría de regímenes<sup>5</sup>) y neorrealismo, siendo el principal exponente de este último Kenneth Waltz.

Extrañamente, conforme evolucionaban, la clara línea divisoria que siempre separó al liberalismo de la *Realpolitik* se difuminaba, en tanto el neoliberalismo terminaba concediéndole un peso considerable entre sus premisas al estado de anarquía del sistema internacional, el cual potencialmente traba la cooperación. En palabras de Joseph Grieco: “lo distintivo de este novedoso liberalismo institucional es su afirmación de que acepta varias propuestas realistas incluyendo, aparentemente, el argumento realista de que la anarquía impide el logro de la cooperación internacional.”<sup>6</sup> Y sin embargo, en el neoliberalismo el énfasis está puesto en que a pesar de todo ello, esa cooperación de hecho es posible, y las instituciones internacionales tienen la capacidad de promoverla.

A pesar de que es cierto que las instituciones permanecen, y facilitan el diálogo hasta cierto punto, es más cierto aún que dentro del funcionamiento de estas instituciones

sean más influyente las voluntades estatales que las institucionales. La teoría de regímenes y el liberalismo institucional, a pesar de poder adjudicarse estos argumentos, se topan con pared cuando es necesario encontrar una explicación alternativa a la buena voluntad estatal. No es necesario negar ni la utilidad ni los aciertos de las instituciones. Pero sí es necesario resaltar cómo la cooperación en éstas es menos suave y menos segura de lo que los neoliberales suponen.

En 1993, David Baldwin escribía en la introducción a *Neorealism and neoliberalism, a contemporary debate*, que la Comunidad Europea permitiría someter a prueba los argumentos de una corriente y otra: “Si la tendencia hacia la integración europea sufre reveses, los neorrealistas reclamarán la victoria. Si el progreso hacia la integración continúa, los neoliberales presumiblemente verán esto como apoyo para su visión.”<sup>7</sup> La dicha prueba, sin embargo, no da una solución definitiva al debate. Mientras que la CE se transformó en UE y adquirió una moneda común, otros renglones de la integración siguen pareciendo tan dificultosos como siempre. Esta falta de definición nos lleva a uno de los argumentos con los que Stanley Hoffmann rebatió las teorías neofuncionales desde los años sesenta: una cosa son la economía y el comercio, y otra muy distinta la política exterior, la seguridad y la defensa, los dominios por excelencia del realismo político.

La distinción entre la “baja” y la “alta” política le permitió establecer un límite al poder explicativo del neofuncionalismo, y preservar para el realismo (y algunos años después, para que lo retomara el neorrealismo) la arena en la que ya no es posible achacar ni un efecto de derrama, ni poder, a las instituciones para promover la cooperación de los estados europeos en una política coherente y verdaderamente eficaz para su seguridad y su defensa conjunta, ni para ejercer una política exterior común. Esta es la distinción principal en la cual nos basamos para acercarnos al tema de la seguridad europea. No haremos un análisis teórico que sea exhaustivo, pero es necesario señalar que a pesar de la

existencia de las instituciones y el papel que han tenido en la formación de la actual Unión Europea, nos parece imposible negar la centralidad de los Estados en la toma de decisiones que le permitirán alcanzar una PESC en donde 'Común' sea un adjetivo que sea en verdad aplicable.

Kenneth Waltz señala: "en cualquier dominio que esté poblado por unidades que son funcionalmente similares pero de capacidad diferente, aquellos con mayor capacidad toman responsabilidades especiales."<sup>8</sup> El liderazgo se convierte en un asunto fundamental. Y este liderazgo no viene dado por un impulso institucional, sino por una decisión consciente y voluntaria por parte de un gobierno nacional que por consideraciones estatales (que incluyen tanto su capacidad como su interés nacional) asume la dirección de un proyecto común. Sin el ejercicio de este liderazgo, la PESC de la UE se mantiene amorfa, basada únicamente en los discursos que la promueven, pero no la sustentan.

Dentro de la Unión Europea, debido a sus capacidades económicas y/o tecnológicas, Alemania, Francia y Gran Bretaña son los estados más capaces de asumir su liderazgo, como lo fueron en la concepción original del proyecto integracionista. El resto de los países que fueron adhiriéndose al proyecto carecen de esas características por distintas razones, primordialmente por sus capacidades militares. A partir de 1989, con la desaparición de la bipolaridad, el peso que adquirió Estados Unidos como un factor a considerar en los cálculos del interés nacional de los países miembros fue aun más pronunciado. Los países que accedieron en 1995 en la última ampliación del siglo XX, Austria, Finlandia y Suecia, son países con marcadas políticas de neutralidad que incluso en sus variantes, no les permitirían hacer mayores aportaciones a una seguridad y defensa europeas. Ni hablar de los diez países integrados en mayo de 2004. Éstos apenas intentan la paridad con sus nuevos colegas en otras áreas, aun las económicas, de manera que tampoco pueden aportar mucho a la PESC.

Esta es la razón por la que la lista de países analizados en el segundo capítulo se concentre en aquellos (los tres “grandes”) que tienen, en efecto, la capacidad de ejercer el liderazgo que la PESC necesita para funcionar. Y es por eso también que la racionalidad detrás de la elección de casos y del ángulo desde el que se aborda el tema esté estrechamente relacionada con la capacidad de los Estados miembros de la Unión Europea para contribuir a un esfuerzo de seguridad, y su voluntad para hacerlo. Como se intentará demostrar, los avances de la PESC se dan cuando hay un liderazgo que asume el curso de una acción dada, con objetivos claros, y cuando alrededor de este liderazgo se establece un consenso para que esa acción sea común. En este sentido, si bien la participación de países como Italia o España no es particularmente relevante, sí lo es su disensión.

A partir de la justificación anterior, se puede proceder a la presentación histórica de la evolución de una política que está básicamente fundamentada en decisiones gubernamentales, y que si bien no cumple el sueño de los federalistas por ejemplo, por el mismo hecho de depender de las voluntades nacionales, cuenta una historia de avances sustanciales.

## 1.2 LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA Y LOS ANTECEDENTES DE LA PESC.

La integración europea se concibió, nació y se desarrolló en los años de Guerra Fría; en el curso de ese tiempo, Europa occidental adquirió un rostro completamente novedoso, producto de procesos complejos, distintos entre sí y nunca lineales. Cuando en 1945 las fuerzas Aliadas consiguieron la victoria en la Guerra, el costo moral que la siguió fue muy alto; la división del continente implicó en términos prácticos y humanos la división de familias, de vidas, historias y culturas comunes. Mientras que la mitad de Europa se reponía de la devastación y alcanzaba niveles de vida envidiables, grandemente favorecidos por la ayuda económica y militar que prestó Estados Unidos, la mitad inmediata vivía según una economía planificada que brindaba poco bienestar; mientras en Europa

occidental se consolidaban gobiernos democráticos, en el Este privaba el silencio impuesto por los gobiernos de los Partidos Comunistas.

Así, el marco de la Guerra Fría impuso para todo el mundo una manera de existir en referencia a cada uno de esos extremos. En lo general, el mundo bipolar era estático y constreñido, y la libertad con la que se podía ejercer una política exterior propia era escasa. En lo particular, el renglón de la seguridad se entendía en términos muy estrictos y Europa occidental en concreto contaba con una garantía de seguridad de Estados Unidos. Por otra parte, la devastación en la que Europa estaba sumida al terminar la Guerra impuso la urgencia de la reconstrucción física, política y moral de sus naciones. Que Estados Unidos se encargara de la seguridad representó entonces una ventaja, en términos de la atención que los europeos pudieron dedicar tanto a su reconstrucción como a la construcción de un mecanismo que les permitiera asegurar la paz. La vía económica de intención política que se concretó en la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) y su Alta Autoridad le dio a Europa occidental características que nunca antes había tenido.

Pero en ese rostro de entramado complejo, la política exterior fue un área que no adquirió el adjetivo de 'común' o 'europea' que otras políticas de las Comunidades fueron desarrollando, como la agrícola o la comercial. Por el contrario, una 'política exterior' no fue institucionalizada siquiera. La presencia de soldados estadounidenses estacionados en Europa occidental definió los alcances de lo que estos países hacían por su defensa. En tanto que la bipolaridad se impuso entonces como aquella condición dada y que no parecía tener visos de cambiar, se impuso también en Europa la inexistencia de una política exterior común. En su lugar llegó a existir hasta la década de los noventa un mecanismo de coordinación de políticas exteriores nacionales<sup>9</sup>. Por eso, la constitución de una PESC en el Tratado de Maastricht puede ser leída como un salto brutal, tanto cualitativa como cuantitativamente. Un error, sin embargo, sería suponer que el segundo pilar de la UE

pudo ser construido de la nada, y que nada fue lo que hubo en materia de política exterior en la historia de la Comunidad.

*Primera iniciativa, la CED.*

Sorprenderá recordar que la iniciativa por una comunidad europea de defensa se tuvo paralelamente a la iniciativa que desembocó en la creación de la CECA. Ideológicamente, la defensa conjunta de Europa se planteaba desde principios del siglo XX, y tomó fuerza tras la Segunda Guerra Mundial, como lo muestran los Tratados de Dunquerque y Bruselas de 1947 y 1948. Este último dio vida a la Organización de Defensa de la Unión Occidental (ODUO), al tiempo que se negociaba la Alianza Atlántica. Al quedar constituida ésta, la ODUO se le subsumió para evitar duplicidad de funciones, creándose así el precedente de lo que se llamaría el 'pilar europeo' en la Alianza Atlántica. En 1954, se modificó el Tratado de Bruselas, y se creó la Unión Europea Occidental (UEO). La defensa de Europa desde el final de la Guerra estuvo a cargo de, y garantizada por, las tropas que tenía ahí estacionadas Estados Unidos; y por otra parte, esta garantía ha ido siempre acompañada de "sugerencias" hechas desde Washington para que los europeos tomen más responsabilidades por su propia defensa. Fue en los primeros años de la década de los cincuenta, con la Guerra de Corea como fondo, cuando Estados Unidos hizo una primera llamada a sus aliados para presentar un frente unido en el occidente que previniera el avance del comunismo; con este impulso, dado desde Washington y desde las capitales europeas, se formuló una primera idea para el rearme alemán, de manera que Alemania, situada en la frontera con el mundo socialista, pudiera efectivamente servir como un punto de contención. Pero encontrar una manera para rearmar a Alemania que satisficiera a estadounidenses, europeos y alemanes al mismo tiempo llevó a una solución en la que sólo se aceptara tal rearme si se lo subordinaba a un ejército europeo que impidiera la independencia de las fuerzas alemanas, es decir, planteando una estructura semejante a

aquella con la que se había negociado el Tratado de Roma. Uno de los llamados padres fundadores de la integración europea, Jean Monnet, estuvo detrás de ambas ideas (la integración política y la económica) traducidas respectivamente en el Plan Pleven y el Plan Schuman; pero mientras que el segundo se concretó al ponerse en práctica la CECA en 1952, la Comunidad Europea de Defensa (CED) tuvo un fin trágico que se convirtió para muchos en la gran oportunidad de los cincuenta que se había perdido.

René Pleven, primer ministro francés dio su nombre a la propuesta que se presentó al Parlamento francés en octubre de 1950 para aceptar el rearme alemán solamente si las tropas alemanas se integraban bajo un Ejército Europeo: la “creación de un ejército europeo sujeto a las instituciones de la Europa unida.”<sup>10</sup> Esta primera idea sobre una comunidad europea de defensa planteaba la posibilidad del rearme alemán con algunas condiciones: que los alemanes no tuvieran fuerzas propias, pero Francia sí (el conflicto en Indochina ocupaba por entonces a los franceses independientemente de su compromiso con Europa) y si la CECA se firmaba primero. Ante la presentación del Plan Pleven, Estados Unidos propuso desde el otro lado del Atlántico que la CED pudiera ser firmada sin necesidad de que se aprobara primero el Tratado de Roma. Cuando esta propuesta fue rechazada en Europa, dentro de Estados Unidos comenzó a desarrollarse un gran debate que continuó en su Congreso hasta 1951 sobre la posición que este país habría de tener en cuanto a su intervención en la política internacional.

En Europa, por otra parte, en 1951 Robert Schuman, en su calidad de ministro de exteriores francés presentó la CED ante la Conferencia de París como “... una etapa preliminar sobre la vía de Europa federal o confederada...”<sup>11</sup> Este es también el comienzo del debate entre Estados Unidos y Europa sobre la corresponsabilidad, que no ha sido nunca satisfactoriamente resuelto para las partes<sup>12</sup>. Aunque el presidente Harry Truman y Dwight D. Eisenhower (Comandante Supremo Aliado –SACEUR- de la OTAN) habían estado de acuerdo en enviar más tropas a Europa desde 1950 frente a otras opiniones en el

Congreso de Estados Unidos que abogaban lo contrario, siempre se manifestaron porque la ayuda que enviaran fuera recíprocamente complementada por los europeos con sus propios esfuerzos de defensa.

Dentro de las muchas discusiones y debates que desde aquel momento se pusieron sobre la mesa, una constante ha sido la relación entre las estructuras de seguridad europeas y la OTAN. En 1952, una preocupación particular de los franceses era que la CED sirviera como vehículo a Alemania para su ingreso a la OTAN, algo que Francia rechazaba, pero que para el gobierno alemán, en manos de Konrad Adenauer, parecía un curso natural. A pesar de que estos temas provocaban reacciones encontradas, dentro de Europa y a ambos lados del Atlántico, en febrero de 1952 la propuesta de la CED comenzó a ser discutida en la Asamblea Nacional francesa, con la declaración expresa del Primer Ministro Fauré de que, por una parte, Alemania no sería sujeto de discriminación alguna en la Comunidad, y por otra, de que quedara claramente establecido que la entrada de este mismo país a la CED en modo alguno debería estar conectada a una posible entrada a la OTAN.

En mayo del mismo año, el tratado por el que se establecería la CED fue firmado por los Seis; este tratado había sufrido modificaciones que lo hacían ya distinto a lo que originalmente se había propuesto en el Plan Pleven, e implicaba que al establecerse la CED se seguiría de ella una integración política tan completa como la que en lo económico se proponía la CECA. Hay algunas interpretaciones que señalan que la integración europea en su origen estaba estructurada como un triángulo en el que la cooperación política y de defensa fueran tan completas como la cooperación económica<sup>13</sup>. De ahí que se haya llegado a considerar que en los primeros años de la integración, llevar ésta hasta sus últimas consecuencias hubiera sido posible, de no haberse perdido tan espléndida oportunidad. Aunque, como más acertadamente señala Simon Nuttall, autor de estudios a fondo sobre la política exterior europea, que no fuera de hecho posible la creación de la

CED o de una Cooperación Política Europea señala el límite real de las posibilidades de la integración, aun entonces.

Ante la perspectiva de que de hecho se ratificara la CED, el canciller Adenauer veía también una excelente posibilidad para que Alemania recuperara en Europa una posición de respeto. Sin embargo, el tiro de gracia a la CED fue dado por la misma Asamblea francesa en 1954. Muchas cosas habían pasado entre 1952, en que fue propuesta, y 1954, en que pereció sin remedio. Schuman se retiró del gobierno, murió Stalin y se terminó la guerra de Corea. Para Francia, la prioridad en el momento era la estabilización de sus conflictos coloniales en Indochina. Dentro de la Asamblea Nacional francesa, por otra parte, los gaullistas no estaban dispuestos a ceder un ápice de soberanía sobre la política nacional de defensa, y los comunistas se oponían al rearme alemán con tanta energía como los gaullistas se aferraban a su soberanía. Dada la ligera distensión en la Guerra Fría del post-estalinismo y la necesidad de resolver los problemas coloniales, la CED resultaba todavía menos relevante. La iniciativa murió a su paso por la Asamblea Nacional, habiendo sobrevivido a un agudo debate intereuropeo, transatlántico, y a los malos sentimientos que despertó en la Unión Soviética (la cual respondió a estas políticas occidentales con la creación del Pacto de Varsovia).

Entre el fracaso de la CED en 1954 y la institución de la Cooperación Política Europea en 1970, medió el también infructuoso Plan Fouchet<sup>14</sup>. El ideólogo esta vez fue Charles De Gaulle quien había vuelto a asumir la presidencia en Francia tras el colapso de la Cuarta República, y que estaba convencido de la necesidad de un acercamiento franco-alemán y de un marco de cooperación política que permitiera que los aspectos técnicos del Tratado de Roma pudieran ser implementados con éxito. Pero el General no tenía intenciones de adoptar alguna medida que remotamente aparentara supranacionalidad, y sólo concebía una integración europea en términos intergubernamentales. Así, y con el respaldo de Adenauer, De Gaulle presentó en 1960 una iniciativa para crear una nueva comunidad de

seguridad europea. Fue el embajador francés en Dinamarca, Christian Fouchet quien dio nombre al plan al encabezar el comité que elaboró un borrador que proponía una confederación de Estados europeos que tuviera una política exterior y de seguridad común, y cooperación en materia cultural, educativa y científica; contaría con un consejo de ministros, una comisión de ministros de exteriores y una asamblea consultiva de delegados parlamentarios nacionales.

El Plan Fouchet se enfrentó a algunas complicaciones, y no llegó nunca a llevarse a la práctica. A pesar de estar respaldado tanto por De Gaulle como por Adenauer, el optimismo de aquel no era totalmente correspondido por éste. Los países del Benelux sencillamente no le dieron apoyo y personajes influyentes de la integración como el propio Jean Monnet no hicieron eco de la propuesta. Lo único que el General pudo rescatar de su iniciativa fue lo que llegó al Tratado del Eliseo de cooperación entre Francia y Alemania firmado en 1963 y que marcó claramente no sólo que la integración estaba basada en la relación franco-germana, sino que ésta se había hecho una realidad.

*No es lo mismo 1950 que veinte años después: la CPE.*

Transcurrieron siete años sin que el tema de la defensa o la seguridad europea fuera nuevamente tocado. Cuando volvió a serlo, el resultado fue el más sólido, coherente y duradero que Europa había logrado hasta entonces, y representó un importantísimo escalón en el camino hacia una política exterior común. La Cooperación Política Europea (CPE) fue, más que una institución, un mecanismo de coordinación de políticas exteriores nacionales encaminado a mostrar una presencia común y propia ante el mundo. Al finalizar la década de los sesenta, los setenta tuvieron un comienzo muy auspicioso para la integración. La cumbre de La Haya de diciembre de 1969, que incluso engendró un 'espíritu' propio –un espíritu que abrazaba una creencia renovada en las posibilidades de la integración- generó dos grandes temas: la ampliación de la Comunidad, y una figura que

de alguna manera regulara los asuntos relacionados con la política exterior de sus miembros y de la Comunidad.

La primera iniciativa respecto a ésta fue del sucesor de De Gaulle, Georges Pompidou, quien propuso la consecución de un sistema de cooperación en política exterior en el que se mantuvieran reuniones frecuentes entre los ministros de exteriores de los países miembros, y la ubicación de un secretariado, tentativamente en París<sup>15</sup>. Aunque una propuesta de este tipo, viniendo de Francia, trajo a la memoria el Plan Fouchet de De Gaulle, los miembros comprendieron que, en la atmósfera de *Ostpolitik* del canciller alemán Willy Brandt que buscaba un acercamiento con Europa del Este, no estaba de más contar con algún mecanismo que les permitiera intercambiar información que a todos interesaba. Según otras versiones<sup>16</sup> la propuesta primera vino del mismo Brandt, quien comisionó a los ministros de exteriores a elaborar un informe que considerara estrategias para una unificación política, aunque se presupuso que el contenido del informe giraría alrededor de la política exterior; la intención de Brandt sería la de poner a su *Ostpolitik* en una plataforma comunitaria, para que los demás miembros también la adoptaran. En el informe, elaborado bajo la dirección de Etienne Davignon, antiguo ministro belga de exteriores, de quien tomó su nombre<sup>17</sup>, se proponía que el mecanismo a seguir fueran reuniones sostenidas dos veces al año entre los ministros, encabezados por el país que tuviera en ese momento la presidencia, y no contempló la ubicación permanente de un secretariado.

Ante la divergencia de opiniones acerca de la paternidad original de la idea que engendraría a la CPE, es probable que de las reuniones que Brandt y Pompidou sostuvieron naciera una intención común de coordinar políticas exteriores. A fin de cuentas, a ambos interesaba empezar a construir alguna identidad separada de la voluntad de Estados Unidos en ese rubro. Es cierto también que, en mucho, la intención de Willy Brandt era que su política de acercamiento al bloque soviético se viera respaldada y

adoptada por toda la comunidad para darle mayor consistencia. (Lo que quizá sea menos claro es que el resto de los miembros de la comunidad vieran en la potencial CPE alguna utilidad práctica frente a la *Ostpolitik*).

En todo caso, el informe Davignon fue el semillero del desarrollo de la Cooperación Política Europea, aunque la defensa no encontró en él un lugar. Suficiente había, por el momento, en coordinar las políticas exteriores nacionales. Por lo pronto, la costumbre de reunirse frecuentemente (en 1973 el informe de Copenhague, que daba continuidad al de Luxemburgo, estableció que las reuniones se llevaran a cabo cuatro veces al año y no dos) creó un hábito que sería saludable para la Comunidad, un “procedimiento nuevo en las relaciones internacionales y una contribución europea original a la técnica de llegar a acciones concretas.”<sup>18</sup> En realidad, las ‘acciones concretas’ no eran tan activas ni tan concretas, y como señala Nuttall, el funcionamiento de la CPE por lo general lograba posiciones ‘de medio camino’ que quizá no fueran “emocionantes, pero que eran al menos seguras”.<sup>19</sup>

Este sería un lastre que la política exterior europea arrastraría todavía hasta la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 1991 -que prepararía el camino hacia el Tratado de Maastricht- en términos de las complicaciones que los europeos enfrentan para, en efecto, llegar a acciones concretas más allá de un listado de intenciones políticas. Fue a través de la CPE que los europeos comenzaron a construir y a poner en práctica una política propia hacia Medio Oriente y el mundo árabe, distinta y separada de la que implementara Estados Unidos. Con todo, los resultados políticos concretos de la CPE no eran apabullantes, y ante la crisis en el Medio Oriente durante el mismo 1973 y en los precios del petróleo, no fue posible hacer prevalecer una postura común.

La primera década de vida de la Cooperación Política Europea no ofreció el mejor de los contextos en términos económicos y financieros. Por otra parte, en 1974 Francia cambió de manos al morir Pompidou y sucederle Valéry Giscard d'Estaing; en Gran

Bretaña, Edward Heath perdió la elección y Wilson volvió al poder con los Laboristas. Willy Brandt renunció en Alemania y le sucedió Helmut Schmidt, todo en el transcurso de seis meses. Ese mismo año se acordó que habría elecciones directas para la conformación del Parlamento Europeo. El informe de Londres de 1981, tercero tras los de Luxemburgo y Copenhague antes del Acta Única Europea (AUE) de 1986, establecía que la CPE se había constituido en un elemento central de las políticas exteriores de todos los Estados miembros, lo que además había logrado que terceras partes consideraran a la CE como una 'fuerza coherente en las relaciones internacionales'.<sup>20</sup> Más importante, buscaba que la Comunidad ahora de diez miembros (los Seis más Dinamarca, Irlanda, el Reino Unido y la posterior adhesión de Grecia) lograra acciones conjuntas, y en este informe la jurisdicción de las acciones de la CPE se extendió para que cubriera los aspectos *políticos* de la seguridad en los asuntos de política exterior.

Ante todo, debe tenerse presente que se esperaba que la CPE diera una dimensión política a la CE. Si bien su desempeño como mecanismo de política exterior común en Europa puede no haber tenido una trayectoria brillante, debe por un lado tomarse en cuenta que la Guerra Fría aún constreñía, y por otro que es reconocido que sí dio a sus miembros un peso conjunto que cada país por separado no hubiera conseguido. Ésta bien podría ser la lección más importante, en tanto precedente para una PESC que pueda cumplir el mismo objetivo.

### 1.3 EL FIN DEL SOCIALISMO Y SUS REPERCUSIONES EN EUROPA: LA REINTEGRACIÓN ALEMANA Y LA 'NUEVA ARQUITECTURA'.

Cuando el Muro se cayó el 9 de noviembre de 1989, la euforia del momento para pocos escondía la complejidad de las consecuencias. Aunque había señales de cambio desde tiempo atrás, la historia sin duda se aceleró en 1989. Cayeron Polonia, Checoslovaquia, Hungría... finalmente Alemania. Berlín. Revoluciones pacíficas y mesas

redondas, con sus particularidades nacionales. Prisioneros que se convertían en primeros ministros, y primeros ministros que se convertían en prisioneros<sup>21</sup>. Después de 28 años, un boquete en un muro permitía el paso de miles de hombres y mujeres del Este al Oeste, y con ello permitía la reunificación de Alemania y de todo el continente europeo. Una reunificación, pues, que hicieron antes quienes cruzaron por el Muro abierto que sus gobernantes. Una reunificación que era, en palabras de Timothy Garton Ash, más cuestión de sentido común que de nacionalismo. En adelante, se manifestó la apremiante necesidad de encontrar los mecanismos que asimilaran con la mayor estabilidad posible el Este al Occidente. Aun cuando la reunificación había estado siempre en la mente de los alemanes, una vez que la tuvieron en puerta hubieron de hacer frente a las implicaciones políticas y prácticas de que ya no hubiera más Muros. Desde el problema de la vivienda y los empleos para las oleadas de personas que llegaban a diario a Alemania occidental, (calculadas hasta en 3000), y las repercusiones en las más altas esferas de la política, el fin de la Guerra Fría, la reunificación alemana, el cambio del mundo a partir de 1989 dejó al descubierto un mundo unipolar ante el que se hacía necesario replantear posiciones.

Aunque todo ello sucediera tan de prisa, no había sido en realidad completamente intempestivo. Cuando en 1985 Mikhail Gorbachov asumió la secretaría general del Partido Comunista en la Unión Soviética era previsible ya anticipar cambios. Con Gorbachov a la cabeza era posible prever un estado de distensión más generalizado, pero lo súbito y definitivo de las libertades que los satélites comunistas de pronto gozaron con respecto a Moscú debió haber sido difícil de entender en toda su magnitud para los estadistas que desde Europa occidental habían pensado en términos de Guerra Fría por más de treinta años. El *establishment* de política exterior del mundo occidental adoptó, en palabras de Simon Nuttall, una actitud de “esperar y ver”<sup>22</sup>. Apenas en octubre de 1987 la Unión Europea Occidental planteaba que “Europa permanece en el centro de las relaciones Este-Oeste, y cuarenta años después del fin de la Segunda Guerra Mundial, como un continente

dividido.”<sup>23</sup> Para noviembre de 1991 el discurso era radicalmente distinto: “El mundo ha cambiado dramáticamente [...] Los pueblos de América del Norte y *toda* Europa pueden ahora unirse en una comunidad de valores compartidos basados en la libertad, la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho”<sup>24</sup>. De modo que de pronto se trataba de *toda* Europa.

Los primeros en preocuparse por la reunificación alemana fueron los alemanes. En el Este tanto como en el occidente había una conciencia muy clara de que por su geografía, su historia y ‘su peso’ los alemanes estaban frente a frente con la perspectiva de que del éxito de su unificación dependiera la estabilidad de todo el continente. A eso, Hans-Dietrich Genscher, ministro de asuntos exteriores de la RFA le llamó en 1990 la ‘responsabilidad europea de los alemanes’<sup>25</sup> e implicaba que buscarían lograr esa reunión de manera tal que no se alterara el propio equilibrio europeo. Se trataba de un asunto alemán que atañía, en especial, al resto de Europa, pero que sólo podía ser resuelto por los alemanes. La atención de todos los actores involucrados de una u otra manera estaba puesta fijamente en el proceso, y si bien no podían directamente intervenir en el desarrollo interno de la unificación, sí que podían –y debían- reacomodar también ellos todas aquellas estructuras de Guerra Fría que ya no se correspondían con el estado real de las cosas. Europa toda se alteraba, y al darse la reunificación en un periodo dinámico, era urgente encontrar un equilibrio entre el nuevo impulso de los ochenta y el nuevo mundo de los noventa.

### *El dinamismo propio del proceso de integración.*

Es impreciso, en efecto, señalar que exclusivamente la caída del Muro trajera consigo la ‘nueva arquitectura’ del continente, e ignorar los desarrollos internos que venían teniendo lugar. Europa se encontraba desde principios de la década de los ochenta en un periodo de gran dinamismo propio y en plena resucitación después de padecer los años de

la *euroesclerosis*: en 1979 hubo por primera vez elecciones directas para el Parlamento Europeo; ese mismo año Grecia, un miembro “asociado” desde 1962, firmó un tratado de ingreso y España solicitó su admisión a la Comunidad. Portugal lo había hecho el año anterior. Grecia fue admitida en 1981, y España y Portugal en 1986.<sup>26</sup> También en 1979 se había logrado establecer el Sistema Monetario Europeo que contenía al ECU, una unidad monetaria europea y el ERM, el mecanismo de tipo de cambio.

Los movimientos más importantes, no obstante, se dieron a partir del llamado Libro Blanco y el Acta Única Europea. El llamado primero para conseguir la integración efectiva del mercado único propuesto para 1992 se presentó en el Libro Blanco elaborado por la Comisión bajo la presidencia de Jacques Delors a mediados de 1985. En éste se establecía cómo y por qué era necesario un mercado único para la CE<sup>27</sup> y se listaban cerca de trescientas medidas para remover las innumerables barreras no arancelarias que en la práctica seguían impidiendo la libre circulación de bienes y servicios en la Comunidad. Estas 279 propuestas formaron la primera parte del Acta Única Europea, un documento central en la historia reciente de la integración. La segunda parte contenía reformas en los procesos de toma de decisiones extendiendo el voto de mayoría calificada dentro del Consejo de Ministros, aunque fuera sólo para asuntos relacionados con el mercado interno, lo que fue visto como el mayor avance desde el compromiso de Luxemburgo adoptado a mediados de los 1960.

El AUE se pensó como una revisión profunda de los Tratados que constituían a la entonces Comunidad (aunque el grado de ‘revisiónismo’ de dicha Acta resultó decepcionante para muchos) y es considerada por tanto un engrane central en la marcha hacia la integración. Por otra parte, el AUE no habría de contener originalmente mención alguna a asuntos de política exterior. Sin embargo, el Acta terminó constituyéndose en un único documento en el que se estipulaban las obligaciones que los países miembros tenían en materia de la conducción de sus políticas exteriores. En tanto se había fijado la creación

de una Unión Europea, se incluyó a la política exterior en este documento intentando que se adquirieran nuevos bríos en el camino hacia la consecución de esa Unión.

En 1989, los ánimos en Europa occidental estaban en efecto más altos de lo que habían estado por varios años. La planeación y redacción del AUE, por su parte, fue un hecho importantísimo para reforzar la confianza en la integración, aunque sea un defecto frecuente de la literatura profundizar en el desaliento del principio de la década de los ochenta, como opuesta al impulso que se vivió a partir de 1985. Si se tiene la oportunidad de apreciar ambas perspectivas, se encuentra a la CE en 1989 en una especie de equilibrio. Por un lado, se había logrado la resolución de una serie de puntos de desacuerdo entre los miembros que entre 1982 y 1983 tenían profundamente descorazonados a quienes veían a la integración en riesgo de desaparecer; por el otro, los ánimos recuperados permitían a los estadistas europeos considerar al proceso en un punto en el que pasada la alarma, las perspectivas a futuro volvían a verse luminosas.

Es decir, si bien las reformas a los Tratados de Roma del AUE no fueron profundas, no había una mayor supranacionalidad, y el proceso de toma de decisiones no era del todo democrático dentro de la CE, se consiguió implantar en muchas áreas la votación por mayoría calificada y los beneficios de la innegablemente mayor integración económica reflejada en una mayor uniformidad en los impuestos aduaneros, permitieron que el impacto de esto último fuera muy positivo, aun para la resbalosa área de la seguridad. No es que el AUE ejerciera un efecto de derrama sobre el tema de la seguridad; pero la confianza que el Acta creó, contribuyó a su vez a un clima en el que se miraba con optimismo una identidad de seguridad que la CE fuera capaz de desarrollar según las expectativas que en general, emanaban del AUE.<sup>28</sup> Con todo, un estudio publicado apenas en el otoño de 1989, señalaba que en términos de seguridad el llamado 'pilar europeo' de la Alianza Atlántica, es decir, los componentes europeos de una seguridad europea, se encontraban en un punto de equilibrio en el que no era posible prever grandes avances. Se

contaba, sin embargo, con una “reserva de cooperación” de los que los líderes europeos pudieran echar mano en caso de necesidad (si Estados Unidos se retirara de la Alianza, o si por un evento externo se permitiera la creación de una seguridad autónoma en Europa, por ejemplo); pero las predicciones apuntaban a que el *status quo* se mantuviera.<sup>29</sup>

### *El impacto adicional de la reunificación.*

Los “milagros” del año de 1989 coincidieron, pues, con un proceso muy dinámico en el que la Comunidad cobraba vida de nuevo; Europa pasaba por un ajuste tremendo que tocaba todas sus aristas. Pero fue la reunificación alemana la que alteró todo el orden construido en Europa occidental sobre una Alemania dividida durante casi cincuenta años, y los alemanes eran los primeros en saber que al unificarse, contarían con una población mayor a la de cualquiera del resto de los Estados europeos, y volverían a quedar situados en el centro geográfico del continente. La memoria histórica de lo que una Alemania con esas características había ocasionado en el siglo XX era motivo de inquietud, y esto no era un secreto para nadie. Por un lado, era previsible que Alemania del Este se adheriría a Alemania occidental una vez caído el Muro de Berlín, y por otro se podía presuponer la adopción de valores democráticos en los antiguos satélites soviéticos dado el fin del comunismo. Pero de todas maneras, no estuvo de más que Alemania se manifestara pronto por mantener su compromiso con las instituciones europeas y transatlánticas, y que se comprometiera, por ejemplo, a respetar sus fronteras.

Muchos fueron los puntos de debate que inundaron las discusiones del momento, y que abarcaban todas las áreas de la vida de la Comunidad. A la integración económica y monetaria que se había planteado hubo de seguir también una integración política, en la que primero que otra cosa, estaba la integración de Alemania oriental a la propia Comunidad. Para Alemania, el proceso de reunificación implicó en términos prácticos tener que resolver problemas que iban desde el desempleo hasta desastres

medioambientales, y recomponer estructuras enteras de un sistema de vida que había pertenecido a un mundo completamente distinto. Con todo, la elección que se llevó a cabo en marzo de 1990 en Alemania oriental, y que le dio el triunfo a Helmut Kohl (y a los demócrata-cristianos) como el primer Primer Ministro de la reunificación fue un punto de partida hacia una segunda aceleración histórica. La unión económica y monetaria de las dos Alemanias se dio antes de lo previsto, y lo mismo sucedió con la reunificación completa, que se adelantó algo más de tres meses.<sup>30</sup>

Uno de los renglones en el que la reunificación alemana más fuertemente impactaba al resto de Europa fue sin duda el de la seguridad. Cuando Alemania del Este se incorporó a Alemania occidental, pasó junto con ésta a formar parte de la OTAN<sup>31</sup>. En un primer momento, hubo muchas propuestas para cómo acomodar a un continente sin divisiones entre las dos grandes alianzas existentes hasta entonces. La misma OTAN pasó por replanteamientos mayúsculos. El Pacto de Varsovia se desintegró por acuerdo común de sus miembros en 1990, y el hecho de que toda Alemania perteneciera a una organización en la que la presencia estadounidense seguiría teniendo un papel fundamental fue una de las garantías que los alemanes concedieron y todos los europeos aceptaron. El compromiso de mantener sus fronteras –en especial hacia el Este- sin cambios, fue igualmente importante. Y resultaba también muy relevante el tema de las tropas que todavía estaban estacionadas en ambas partes de Alemania y los sistemas de armamento.

En pocas palabras, si bien el territorio que recibió el mayor impacto del deshielo de la Guerra Fría fue precisamente Alemania, esos mismos cambios hacían necesario que se estableciera un sistema de seguridad en el que todas las partes cooperaran para mantener la que hasta entonces había sido una relativamente larga estabilidad continental. Así, por razones internas se aceleró dentro de la ya movilizadora dinámica europea la necesidad de forjar una política de seguridad común; y hacia fuera, el nuevo bloque europeo debía

presentar un rostro común en un renglón que no había manejado hasta entonces. En el camino hacia Maastricht, la discusión que se planteó alrededor de la seguridad y la defensa fue más un asunto interno de la Comunidad que de política exterior.<sup>32</sup> De ahí que entre una estructura de 'árbol' en la que cada una de las tres grandes áreas de la Unión (la Comunidad, la política exterior común, y los asuntos internos y de justicia) perdería su identidad y procedimientos propios, y la estructura de los 'pilares' en la que sí las conservarían, se optó por esta última y se convino dotarla de un marco institucional que cubriera los tres pilares. Los mecanismos que hasta entonces habían funcionado a manera de "política exterior", aunque no hubiera habido una como tal, no tenían ya lugar en Europa después de 1989.

#### 1.4 LA CIG DE 1990: LA CONSTRUCCIÓN DEL SEGUNDO PILAR EN MAASTRICHT.

Como se mencionaba anteriormente, fue en el AUE que la CPE tuvo un instrumento legal en el que se la consagrara después de haber existido durante más de 15 años, si bien no la hacía materia obligatoria para los Estados signatarios. Fue también en el Acta que una política exterior común encontró una manifestación más sonora de lo que había tenido nunca la CPE y cuando por fin se estableció el Secretariado permanente que se había rechazado en la propuesta original de 1970. Sin embargo, la expresión más importante de avances para la política exterior europea fue el acercamiento que dio a la CPE y a la CE. El Acta *Única* deriva su nombre precisamente de haber incluido ambas dentro del mismo instrumento legal. Con todo, de este nuevo Secretariado, no se esperaba que contara con demasiadas atribuciones, o que hubiera un cambio radical en la CPE antes y después del Acta.

Lo que aparece, entonces, como lo más relevante en materia de política exterior en el AUE es que sentaba las bases para que cuando se comenzó a preparar un Tratado de la

Unión Europea en 1990 y en la Conferencia Intergubernamental preparatoria, lo que se tuviera en mente fuera alcanzar también una unidad política, y no sólo más acuerdos económicos. Tras la caída del Muro la necesidad por encontrar una vía hacia el equilibrio se hizo sentir de manera por demás apremiante. La reunificación alemana planteaba dos tipos de reto: tanto de procedimientos para incluir Alemania oriental en el moderno mundo de Europa occidental, como políticos –quizá más serios- para que Alemania reunificada no fuera motivo de aprehensión para el resto del continente. La vía por la que mejor se resolverían ambas, sería una mayor integración.

Jacques Delors, presidente de la Comisión desde 1985, manifestó la necesidad de conseguir la Unión Política Europea (UPE) y de que ante los sucesos que en 1989 tuvieron lugar, la CE estuviera capacitada para responder ante esos cambios. Hasta antes de la caída del Muro, el camino hacia una política exterior común seguía siendo incierto y rugoso: en Francia, el presidente Mitterrand se mostraba cauteloso, y en Gran Bretaña Margaret Thatcher se manifestaba abiertamente opuesta tanto a una Unión Monetaria Europea (UME, que también se proponía) como a una eventual UPE. Después de noviembre de 1989, no obstante, hubo una realidad distinta a la que era necesario responder de manera distinta también.

Lo que más presente debe tenerse sobre el momento al que hacemos referencia es cómo, al empezar a sentirse el deshielo de la Guerra Fría, los actores europeos empezaron a recuperar la movilidad que el frío les había quitado; y en este momento, empezaba a ser evidente la influencia que cada actor ejercería en las decisiones que llevaran hacia la construcción de una política exterior común. Hay que notar que en este momento sería importante para el arranque, la convicción compartida por la mayoría de los miembros continentales de la importancia de conseguir una UPE, que pudiera traducirse institucionalmente en la creación de la Unión Europea.

El proyecto para construir esta UE no era novedoso en 1990. Pero en esta ocasión se aprovechó el momento y el mecanismo que buscaba crear la Unión Monetaria, para incluir la búsqueda de la Unión Política, como se ha dicho, tanto por el dinamismo propio que la integración había estado viviendo desde los ochenta, como por las perspectivas que abría el 'nuevo' mundo. Una primera propuesta formal para la creación de la UPE vino de Bélgica; la moción que se siguió fue la que propusieron conjuntamente el presidente Mitterrand y el canciller Kohl en abril de ese año en la forma de una carta a la presidencia del Consejo Europeo para "acelerar la construcción política de la Europa de los Doce"<sup>33</sup>, para que convocara una CIG sobre unión política que incluyera entre sus puntos la creación de una política exterior y de seguridad común, y para que esas "reformas fundamentales –la unión económica y monetaria, y política" entraran en vigor en enero de 1993.

Una primera consecuencia dentro de la misma CE fue la abierta oposición de la primera ministro Thatcher a la idea de sostener una Conferencia Intergubernamental paralela a la originalmente proyectada, para buscar la UPE. Particularmente, se oponía a que una política exterior común afectara a la Alianza Atlántica, o al ejercicio de las políticas exteriores nacionales. Pesó más, sin embargo, la opinión que a favor de dicha CIG se compartía entre los miembros continentales de la todavía CE, y la Conferencia comenzó en diciembre de 1990, al mismo tiempo que la consagrada a la discusión de la Unión Monetaria.

Esta Conferencia Intergubernamental que duró todo el año de 1991 fue la que dio forma a la PESC como se la presentó en el Tratado de Maastricht. Debe anotarse que dado que Saddam Hussein invadió Kuwait en agosto de 1990, esto es, antes de que la CIG iniciara oficialmente, ejerció una influencia importante en marcar las necesidades que los europeos percibieron que una política exterior y de seguridad común debía cubrir. La reacción ante el conflicto de la todavía CE fue muy pronta manifestando su repudio a la

invasión a través de la CPE, e imponiendo un embargo a Irak a través del mismo mecanismo. No sucedió lo mismo con el inicio de los conflictos en los Balcanes, los que se dieron en una fase mucho más adelantada de la CIG y por tanto no influyeron ya sobre las posturas nacionales. Además, a comparación de lo que sucedió con la serie de conflictos que se desarrollaron en la desintegración de Yugoslavia durante la siguiente década, con la guerra del Golfo Pérsico no se hicieron patentes todavía las limitaciones de los europeos para hacer realmente operativa esa misma PESC.

Cuando arrancó la CIG, el llamado para la PESC había sido hecho en términos operativamente muy ambiguos, y a pesar de la densa preparación que se había hecho previa a la CIG, no había todavía propuestas concretas<sup>34</sup>. A lo largo del año, los gobiernos francés y alemán presentaron varios documentos más, que demostraron que el punto nodal de la unión política estaba en ellos, si bien no presentaron tampoco ninguna propuesta concreta en torno a la PESC. Había asuntos centrales como cuál sería la relación entre la PESC y la Comunidad, el papel que podrían tener la Comisión y el Parlamento, la modalidad de la votación, o incluso el sensible tema de la defensa, el papel de la UEO o la relación con la OTAN, que no fueron resueltas durante la CIG –porque lograr verdadero consenso entre las partes demostró ser punto menos que imposible- y así mismo fue como se llegó a Maastricht.

En el Tratado de la Unión Europea (TUE) prevaleció el enfoque de los pilares como la estructura con la que la Unión quedaría conformada. Esto es, un primer pilar para la Comunidad Europea (que contenía los tratados previos que le habían dado existencia, la CECA, Euratom, y la Comunidad Económica Europea, y en el que se habría de contener la UME); un segundo pilar en el que se consagró la existencia de la Política Exterior y de Seguridad Común (en el que a su vez se proyectaba incluir una identidad de defensa); y un tercer pilar que conforme se preparó y desarrolló la CIG se hizo patente que era necesario crear: Asuntos Internos y de Justicia. Los tres ‘pilares’ quedaban cubiertos por un mismo

‘techo’ institucional que sería la Unión misma. De esta manera cada uno de los tres componentes de la Unión mantenía su identidad y procedimientos por separado, que fue lo más a lo que se logró llegar en términos de compromiso entre los miembros cuyas posturas seguían teniendo el tradicional rango de variación entre los más reticentes a la profundización (tradicionalmente Gran Bretaña, Dinamarca) y los más eurofílicos como generalmente el Benelux, o Italia que se mostró tremendamente supranacionalista. Sin embargo, es también válido decir que no había dos posturas idénticas en torno a la construcción de la UPE, lo que en mucho explica que lo que en efecto se haya podido asentar como definitivo haya sido tan poco.

En lo que concierne al segundo pilar, como se ha insistido, lo que llegó a Maastricht era un fraseo muy ambiguo de todo aquello que los Estados miembro no pudieron resolver satisfactoriamente para todos en términos operativos. La PESC les implicaba por tanto pocos compromisos, a pesar de haber quedado institucionalizada. Uno de los puntos que en Maastricht no fueron claramente delimitados –como nunca antes lo había sido- es la relación que una PESC puede tener con la Alianza Atlántica, y si la UEO realmente sería en adelante el brazo armado de la UE (una posibilidad que alarmó considerablemente a los Estados Unidos); otro problema que se puso de manifiesto en la construcción de los pilares fue que las actividades al exterior de la Unión no quedaban por entero dentro de la competencia de la PESC. El primer pilar tenía también competencia en el tema en tanto quedaba encargado de todo lo relacionado con el comercio exterior. De ahí que una preocupación central –pero no necesariamente resuelta a satisfacción- fue la de asegurar ‘consistencia’ entre las actividades de ambos pilares para que las políticas resultantes fueran congruentes.

Uno de los puntos que la PESC intentaba establecer como un avance sustancial frente a la CPE eran las ‘posturas comunes y acciones comunes’. De acuerdo con el texto del Tratado de Maastricht, éstas eran dos modalidades para buscar dar cumplimiento a los

objetivos de la PESC. Se esperaba establecer cooperación sistemática entre los Estados miembros en la conducción de la política, e implementar gradualmente acciones comunes en las áreas en las que aquellos tuvieran intereses importantes en común. Sin embargo, ni en Maastricht ni después quedaron establecidos más que esos lineamientos generales que en la práctica resultaban muy poco útiles, y muy poco claros para saber cómo poner a operar esas modalidades. ‘Acciones comunes y posturas comunes’ no fueron definidas en el texto del Tratado, y sólo se contaba con un largo listado de propuestas de todos los miembros. Se esperaba que estos conceptos dieran un cambio sustancial frente a lo que se tenía en la CPE, pero al no tener siquiera un acuerdo sobre cuáles eran los ‘intereses comunes’, poco se podía esperar. En suma, al final del día, tal diferencia cualitativa no se logró, y no fue sino hasta 1993, días antes de que el Tratado entrara en vigor, que el Consejo finalmente presentó cinco áreas prioritarias en las que llevar a efecto las acciones conjuntas de la Unión.<sup>35</sup>

Según el Tratado, los Estados mantienen sus políticas exteriores nacionales, por lo que para prevenir que en algún momento chocaran con lo que la PESC determinara, se la sujeta al principio de subsidiariedad<sup>36</sup> y se incluye un exhorto a la cohesión. Por otra parte, sí se contiene una obligación específica para que los Estados miembros aseguren que sus políticas nacionales se apeguen a las posiciones comunes. Sin embargo, al respetar también la existencia de esas políticas exteriores nacionales, dice Nuttall, los miembros se aseguraron lo peor de ambos mundos, el de la primacía nacional y el de la supremacía de la Unión. Este dilema puede insertarse en un más amplio problema de competencias, que también se presentó cuando hubo de definirse el financiamiento de la PESC. Al final, el costo sería financiado por las Comunidades, una solución que se pensó resultaría neutra, pero que se mostró como uno de los asuntos más espinosos del Tratado, a pesar de que con esta solución se resolvía el sistema de financiamiento de la CPE que era considerablemente complicado.<sup>37</sup>

Así fue como quedó institucionalizada una Política Exterior y de Seguridad Común en términos más bien ambiguos. Como se ha señalado, en los años posteriores al Tratado de Maastricht se han ido afinando algunos –si bien no todos- de los temas que se desprenden de la creación de esta política. El desarrollo de la integración desde 1992 no se ha detenido, y la historia de la PESC desde entonces no es distinta a lo que fue durante todos los años anteriores: mientras que se ha logrado ya, por ejemplo, la moneda única, la defensa sigue sin ser un asunto resuelto a satisfacción, lo que no quiere en ningún momento decir que no haya avances en la materia. El Tratado de Ámsterdam de 1997 y la reciente propuesta para la adopción de una Constitución europea incluyen nuevos logros para la PESC que son de suyo notables.

## **2. El equilibrio de poder dentro de la Unión Europea.**

*“La Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a [construir un futuro común] y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos le atribuyan”.*

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. <sup>38</sup>

En el capítulo anterior se hacía notar que la capacidad militar de la Unión Europea es un asunto que durante el proceso de integración ha estado rezagado debido, primero, a las restricciones que imponía la Guerra Fría, y después de ésta, por la vacuidad de contenido con que se ha quedado la construcción institucional para que opere la defensa. Se dejó ver, también, cómo depende de la voluntad de los Estados miembros de la Unión no sólo crear esas instituciones, sino dotarlas de operatividad con activos y decisiones políticas que dirijan sus esfuerzos en el mismo sentido. La PESC es una política intergubernamental. En este capítulo, se mira aquello que, más allá de los arreglos institucionales, en realidad dota de significado a una ‘política exterior europea’, es decir, las posturas que han adoptado diversos miembros de la Unión, a lo largo del proceso de integración, frente a los arreglos de seguridad que la CE/UE ha ido implementando, y los intereses y motivos que los mueven a adoptar esas posturas.

Es importante señalar desde ahora cómo, dada la naturaleza misma del proceso de integración y cómo fue concebido éste, la relación transatlántica es de suma importancia para entender el equilibrio que se alcanza dentro de la Unión. Es decir, no se trata solamente del papel que desempeñe la OTAN, sino de cómo cada miembro maneja directamente su relación con Estados Unidos, que en muchos casos, será determinante para el papel que la Unión puede o no desempeñar en el terreno de la seguridad internacional. Es por esta razón que este punto es tratado desde el primer apartado de este capítulo, y se presentan después a algunos estados miembros en lo individual junto con sus motivaciones políticas, permitiendo así que se redondee la comprensión de las razones

particulares que mueven a los Estados europeos a brindar su adhesión a una postura común.

## 2.1 EL FACTOR ESTADOS UNIDOS.

Como ha quedado claro en el capítulo anterior, la presencia de Estados Unidos dentro del proyecto de integración europea no es un elemento externo o agregado. Es de hecho indisoluble del proyecto mismo, en tanto la participación estadounidense fue indispensable para poder echarlo a andar y que fuera posible concretarlo. Una de las condiciones bajo las que se creó la “identidad de seguridad” en Europa que fue posible construir, fue la presencia estadounidense en el continente. Ésta, al mismo tiempo, ha tenido el efecto ambivalente de crear espacios vacíos en los que europeos y americanos se confunden acerca del peso de la responsabilidad que le toca asumir a cada uno. Conforme avanzaba el deshielo de la Guerra Fría, la postura de Washington sobre el punto hasta el que le parecía deseable una autonomía de seguridad europea se mantuvo ambigua. La respuesta europea es, por su parte, coherente en el discurso, pero lo es menos en la práctica.

Es de suma importancia considerar, pues, el papel que tiene Estados Unidos en la defensa de Europa, más allá de la garantía nuclear que operó durante la Guerra Fría. Es decir, no se trata nada más del número de armas o de efectivos desplegados en el continente, sino del papel más abstracto que le es atribuido en términos de balance de poder. Dentro de la Unión, concretamente dentro de la PESC, hay balances a los que se llega según las aportaciones que cada Estado miembro hace, dependiendo de su capacidad de influencia. Las ‘pequeñas voces’ fácilmente pueden buscar un contrapeso frente a los tres grandes, y es en buena medida lo que se acuerde o no con los Estados Unidos lo que le permite a la Unión como un todo lograr a su vez influir internacionalmente. De ahí que resulte tan relevante encontrar la manera de conseguir consensos intraeuropeos que

superen las divisiones que, como lo ha demostrado la guerra contra Irak, pueden presentarse dentro de la UE cuando Estados Unidos y algunos miembros clave de la Unión quedan en distintos lados de la ecuación.

*La percepción estadounidense del 'poder europeo'.*

En una aseveración muy interesante se lee que “las divergencias europeas pueden obstaculizar o incluso bloquear la creación de una Europa política. Pero su desunión es aun más destructiva para el poder y los medios de Estados Unidos.”<sup>39</sup> Es probable que en algunas ocasiones, Estados Unidos no haya compartido esta opinión en su totalidad. Curiosamente, tal desunión en el caso de Irak, giró en torno a la figura de los Estados Unidos, quien se lanzó a una guerra peleada por una “coalición de voluntarios” (*coalition of the willing*), que incluía a los pequeños países europeos, que probablemente temieron que dentro de Europa fácilmente se verían opacados por el desempeño de los grandes, y consideraron que había intereses nacionales más apremiantes que salvaguardar que la paz en el Medio Oriente. La división intraeuropea se hizo tanto más crítica cuanto que Gran Bretaña una vez más se alejó del continente para alinearse con Norte América, después de haberse comportado como un gran impulsor de la consecución de una identidad europea de defensa a finales de los noventa. Más adelante se tratará con más detalle las divergencias que Irak planteó a la UE, pero es importante resaltar desde ahora que fueron tanto pequeñas voces como uno de los grandes quienes apoyaron la Guerra.

Por otro lado, Estados Unidos está consciente de que con Europa comparte, como con ninguna otra región en el planeta, la serie de valores éticos y políticos que gusta de enarbolar ante el mundo. Ya sea en una fase intervencionista o aislacionista, su relación con Europa está forjada sobre la base de estos valores, de manera que difícilmente se interesaría en hacer de lado por completo el apoyo que los europeos pueden ofrecerle. Joseph Nye señala que “el unilateralismo de Estados Unidos [...] sin duda reduciría

algunas de nuestras mejores oportunidades para continuar la amistad y el compañerismo.”<sup>40</sup> En términos generales, los estadounidenses apoyarán que la capacidad de Europa para defenderse a sí misma sea mayor, pero si ese proceso apunta de alguna manera a crear un bloque cerrado que más que cooperar, contrapesa a los Estados Unidos, entonces el apoyo a la integración disminuirá. El temor es que una Europa con una política exterior sólida y propositiva, se tornaría anti-estadounidense. Por su lado, los europeos han desarrollado con los años una visión que probablemente sea más clara en torno a la relación que pueden mantener con Estados Unidos, aunque tampoco esté exenta de ambigüedad. En todo caso, tienen más claro que no pueden prescindir del apoyo norteamericano.

Lo que se ha escrito y dicho acerca de las percepciones que en Estados Unidos se tienen sobre el ‘poderío europeo’ entre el 2001 y el 2003 manifiesta los inevitables rasgos del post-11/S, y de la actitud asumida por el gobierno estadounidense de George W. Bush no sólo ante Europa, sino ante los organismos y el derecho internacional, y la opinión pública mundial. Sin embargo, el desdén no ha sido siempre el componente más evidente de la política transatlántica; por el contrario, se trata de una alianza que por años, ambas partes se ocuparon de hacer funcionar como tal. Históricamente, la relación ha estado basada precisamente en la asunción de que Europa y Estados Unidos constituyen “el occidente”, y que por tanto no sólo comparten los mismos valores y principios, sino que tienen el mismo derecho y la misma disposición a defenderlos.

Como se mencionó en el capítulo anterior, una de las primeras discusiones originadas en Estados Unidos acerca de su reacción ante una Europa política y armada, se suscitó en el Congreso con motivo de la discusión sobre la CED en los primeros años de la década de los cincuenta. En ese momento, se comenzó a replantear la opción entre el uni y el multilateralismo como política a adoptar, queriendo significar cuánto y qué tipo de apoyo estaba dispuesto Estados Unidos a invertir en la intervención en otras partes del

mundo. A mayor o menor grado de intervencionismo en los ánimos en Washington, ha correspondido la disposición que ha tenido para intervenir en determinado asunto, en determinada parte del mundo, en determinado momento de la Historia reciente. Y sin embargo, mantuvo siempre intacta la defensa de sus intereses más vitales y, en lo que nos ocupa, su apoyo a la integración europea durante medio siglo, por considerarla vital para la contención del comunismo, porque éste, precisamente amenazaba toda su forma de vida.

La existencia misma de la OTAN como la encarnación de los valores que en conjunto estaban dispuestos a defender con la vida tanto estadounidenses como europeos, es el mejor ejemplo de los mecanismos de consulta y cooperación que han existido entre ambos lados del océano, y que con altibajos, han funcionado con cierta armonía. Los canales de comunicación de la OTAN establecieron un contacto permanente para los asuntos de seguridad, y contrario a lo que podría pensarse, dentro de esta Organización la primacía de Estados Unidos no reducía a nada la participación europea; por el contrario, la negociación, y no la imposición, eran la manera más tradicional de operar, porque los europeos no hubieran simplemente cedido. Y sin embargo, dentro de Estados Unidos ha habido tradicionalmente una disyuntiva, antes mencionada, entre desear liberarse de sus compromisos europeos, y al mismo tiempo temer que cuando Europa adquiera la capacidad de defenderse a sí misma y los deje de necesitar, más que el complemento que en su fuero interno Estados Unidos considera deseable, el viejo continente olvide la alianza y se comporte como antagonista. No obstante, éste no necesariamente sería el caso.

Estados Unidos les es necesario a los europeos por varias razones. Básicamente, porque ya fuera como el bastión de la democracia y la libertad, o porque es la potencia hegemónica, es el actor político por excelencia. Toda política exterior, en cualquier parte del mundo, necesita tener en cuenta entre sus prioridades su relación con la súper potencia. En el caso de los tres países más fuertes dentro de la UE, en su calidad de potencias medias, y por el peso de la Historia, la relación que guardan con Estados Unidos

es importante en términos de la influencia que pueden –o quisieran- ejercer sobre éste, para los asuntos globales que también les atañen. Para el resto de los miembros integrantes de la Unión Europea, que no cuentan con la fuerza individual de Alemania, Francia y Gran Bretaña, Estados Unidos sí cumple la misión de contrabalancear para ellos el peso de aquellos tres. En particular tras el fin de la Guerra Fría, cuando los desarrollos que tenían lugar dentro de la Unión Europea podían ser vistos con mayor claridad en el exterior, si a Europa todavía le preocupaba que su seguridad se viera vulnerada si Estados Unidos dejaba al continente, a Estados Unidos le preocupó, entre otras cosas, que el ensayo de una identidad militar propia resultara una farsa que exacerbara las tensiones inherentes a la Alianza.<sup>41</sup>

Por ello, para Estados Unidos era claramente importante mantener la relación “aceitada”, en parte porque era también importante mantenerse bien atentos a los desarrollos intraeuropeos. Tras la caída del Muro, abundaron las predicciones de la muerte de la OTAN, a falta del vínculo principal que la mantenía unida. Y sin embargo, durante la década de los noventa, Washington no desestimó su permanencia. En diciembre de 1995, se firmó en la cumbre de Madrid la Nueva Agenda Transatlántica (NAT), un esfuerzo para realzar la calidad de la relación, y que suponía que Estados Unidos y la Unión Europea trabajaran conjuntamente para promover la paz, la estabilidad, la democracia y el desarrollo en todo el mundo, contribuir a la expansión del comercio y de relaciones económicas más cercanas, y construir puentes a través del Atlántico, lo que se puede traducir en, al menos, la voluntad de mantenerse cercanos. Esta NAT daba un impulso muy claro a la preservación de una Alianza que se estaba expandiendo, en lugar de contraerse; la idea era que, en lugar de encontrar cada vez menos razones para permanecer aliados, Estados Unidos y Europa cada vez encontrarán más renglones en los que trabajar conjuntamente, si bien el contenido de éstos fuera mucho menos concreto que, por ejemplo, la lucha contra el comunismo.

Todavía en el año 2000, y en los primeros meses del 2001, cuando se vivía una coyuntura que la misma Historia daba con el cambio de siglo, las reflexiones que se hacían dentro de Estados Unidos sobre su indiscutible papel de potencia hegemónica sin retador visible, y en un mundo que parecía frágil, mas no en extremo, versaban sobre la mejor manera de desempeñar este papel.<sup>42</sup> Algunos de los “consejos” que académicamente se hacían sobre la relación transatlántica decían que Estados Unidos necesitaba seguir un camino multilateral, y que en ello, la Unión Europea era indispensable, con todo lo que en derechos para la UE ello implicara.<sup>43</sup>

El cambio brusco, visible en primera instancia en la forma, del camino seguido por el segundo presidente Bush sobre este tema en particular, se dio después del 11/S. Este cambio fue entendido solamente con lentitud en las capitales europeas, y es en parte por ello que las consecuencias fueron tremendamente tensionantes para la relación, la que entre fines de 2002 y principios de 2003, pasaba por lo que se consideró la peor de sus crisis. Pero el hecho mismo de que costara tanto trabajo a los estadistas europeos apreciar en toda su magnitud el impacto que el 11/S tuvo sobre la postura americana, habla de lo arraigado de la costumbre de que en Estados Unidos se les tomara muy en cuenta hasta entonces. La transformación que ha sido titulada *la revolución de Bush en la política exterior*<sup>44</sup> comprende no solamente un nuevo objetivo, la lucha contra el terrorismo, como único componente, sino también nuevos medios, porque ahora propone que en aras de ese objetivo, que le es vital, no comprometerán su política exterior ante nada ni nadie.

De ahí que la importancia que revistió la UE entre el 2001 y el 2003 fuera completamente secundaria, y aun el apoyo ofrecido por aliados particulares como la Gran Bretaña, fuera supeditado a las necesidades estadounidenses. Pareciera que en la política exterior estadounidense del momento, se piensa en Europa bajo la premisa de dividir y vencer (o al menos prevalecer), si bien no ya por temor a encontrar un adversario en el antiguo aliado, al menos sí por soslayar toda posible oposición a las decisiones globales que

la potencia tome. Y sin embargo, una de las primeras lecciones aprendidas sobre las campañas en Irak y Afganistán, es que Europa es necesaria, aun para el coloso, cuando después de la victoria militar, hay que conseguir algo más que un territorio lleno de soldados estadounidenses. El factor Estados Unidos, pues, es para los europeos tan importante como antes, aunque la importancia que EU le otorga a la UE esté por el momento pasando por un reajuste. Dentro de Europa, como se verá a continuación, la relación con Estados Unidos también ha ido cambiando con el tiempo, y en el momento actual, la historia que cada miembro comparte con la potencia ejerce su propia influencia sobre el papel que se tenga en la política internacional.

## 2.2 LOS TRES GRANDES: ALEMANIA, FRANCIA Y GRAN BRETAÑA.

El sentido de tratar por separado a estos tres países radica en la influencia que ejercen dentro del Continente que es, por razones distintas, definitoria. Los tres han sido, a lo largo de la Historia, potencias; Gran Bretaña fue uno de los poderes aliados vencedores de la Segunda Guerra Mundial, y Francia logró acomodarse en ese mismo renglón a pesar de la ocupación que sufrió en su territorio. Este hecho sería desde entonces indicativo de su comportamiento, como se señalará más adelante. Alemania, por su parte, vencida en la Guerra y dividida después, ocupada por Gran Bretaña y por Francia, se dedicó en la post guerra a hacer manifiesto su compromiso con la lucha contra el comunismo, con el occidente, Europa y la Alianza Atlántica. En este tejido de posturas y posiciones se encuentra buena parte de los motivos por los que buscan avanzar sus intereses dentro del equilibrio europeo.

### *Alemania.*

La historia reciente de Alemania se cuenta, invariablemente, en dos partes: la de la República Federal (RFA) y la de Alemania Democrática (RDA). Hay algunas

características en esa historia que es necesario comprender. En primera instancia, que fueron los compromisos adquiridos por la RFA los que permitieron que tras la reunificación, Alemania mantuviera un papel preponderante dentro de la CE/UE. Esa historia, que comienza con una derrota mundial, con la ocupación de la capital y la pérdida de soberanía es una historia de avance y continuidad en los 46 años que transcurrieron entre el fin de la Guerra y la reunificación.

A partir de esos acontecimientos, el desarrollo de la política exterior de la RFA siguió algunas líneas claramente distinguibles. En primer lugar tras el final de la Guerra, el gobierno de Konrad Adenauer inició un proceso que buscaba la reaceptación de Alemania occidental en el continente y la Alianza Atlántica, lo que requería de la RFA un compromiso insoslayable con la democracia. Antes que buscar la reunión de Alemania y correr el riesgo de dar entrada al comunismo en su zona occidental y abrirle la puerta a Europa, el gobierno alemán desde el principio se abocó a apegarse a las instituciones occidentales, así como también buscó eliminar las restricciones que le imponía a la RFA el Estatuto de Ocupación. El primer objetivo era recuperar la credibilidad y los atributos de soberanía que Alemania había perdido tras las dos Guerras, aun cuando ello implicara alejarse de Alemania Democrática. Para cuando Alemania se adhirió a los Tratados de Roma en 1957, había ya logrado el reconocimiento de sus derechos soberanos ante quienes fueran hasta ese momento las potencias –occidentales–de ocupación.

El giro en la relación con la RDA vino con el gobierno de Ludwig Erhard, quien sucedió a Adenauer en 1963. Erhard, y su ministro de exteriores heredado del gobierno anterior, Gerhard Schroeder, buscaron el acercamiento tanto con Estados Unidos como con el Este, si bien al principio únicamente en términos comerciales. Cuando en 1966 con el cambio de gobierno Willy Brandt encabezó el ministerio de asuntos exteriores, y en 1969 la Cancillería misma, éste siguió la que sería conocida como *Ostpolitik*, la política pensada en el acercamiento con el Este, bajo el criterio de que para que los alemanes pudieran

vivir juntos otra vez, primero tenían que aprender a convivir por separado. Brandt fue el primero con romper por completo con la Doctrina Hallstein<sup>45</sup> en letra y en espíritu, el primer funcionario de alto nivel en hablar con un homólogo de la RDA, y en viajar a un país del Este (Polonia). Más adelante, en 1972, la RDA y la RFA firmaron un Tratado Básico por el que ambos Estados renunciaban al uso de la fuerza en sus relaciones, reconocían sus fronteras como inviolables y abandonaban toda intención de representar al otro internacionalmente.

Esta “normalización” en las relaciones entre ambas Alemanias parecía asentar más firmemente al Muro en sus cimientos, aunque permitía también un acercamiento no explícito de la RFA con la población de la RDA (a través de algunas emisiones televisivas permitidas, por ejemplo) con la esperanza de establecer contactos con los ciudadanos alemanes del otro lado del Muro, al tiempo que proporcionaba estabilidad a la relación. Debe señalarse que los sucesivos gobiernos de la RFA mantuvieron tanto su relación con la Alianza Atlántica en buenos términos, como fueron capaces de ir mejorando la relación con la RDA. Así como la relación con la todavía llamada CE y con Estados Unidos era fundamental en la política exterior de la RFA, había también una relación triangular muy importante entre Bonn, Berlín y Moscú.

Esta triangulación se volvió particularmente significativa cuando la llegada al poder de Gorbachov en Moscú en 1985 le quitó al partido comunista en la URSS la rigidez que había tenido en manos de secretarios generales anteriores para enorme disgusto del SED, el Partido Comunista en Alemania Oriental, y para regocijo de Bonn. Gorbachov, como se ha dicho, no ejerció sobre los partidos comunistas fuera de la URSS el control al que éstos estaban acostumbrados. Aun cuando una democratización de Alemania Oriental parecía inevitable, lo que no se adelantaba con tanta seguridad era la reunificación. Como se detalló ya en el apartado anterior, este proceso fue súbito y además, acelerado. Dada la relevancia económica que la RFA había alcanzado dentro de Europa a todo lo largo del

proceso de integración, y debido al compromiso que impecablemente había mantenido con la Alianza Atlántica, los cambios que tendrían lugar en Alemania equivalían, como ya se ha hecho notar, a cambios en todo el continente europeo y en la Alianza misma.

Importa resaltar que Alemania ha sabido mantener una relación con Estados Unidos que puede ser tan armoniosa como la que tienen los ingleses (aunque distinta), pero que mantiene la capacidad de oponérsele tanto como los franceses. Incluso se llegó a hacer notar que en los años sesenta Francia confundió al Caballo (de Troya) de los Estados Unidos, que no era precisamente la Gran Bretaña, sino Alemania.<sup>46</sup> El mérito de esta relación radica en que nunca ha hecho de lado el compromiso que Alemania mantiene con la relación con Francia, a sabiendas de que la cooperación entre ambas tiende a impulsar la integración europea hacia adelante. La participación de Alemania dentro de la OTAN desde 1955 dejó claro que el compromiso alemán con las instituciones occidentales se extendía a todos los ámbitos; ningún avión de la Luftwaffe despegó sino hasta 1998, y esto para contribuir a las fuerzas de la OTAN en Kosovo. En ese momento, enviar fuerzas alemanas resultó ser todo un debate nacional, entre quienes sostenían que el curso anti militar seguido durante cincuenta años era lo mejor, y quienes buscaban que Alemania fuera capaz de contribuir a los esfuerzos europeos por tener una presencia de seguridad. El punto a destacar es, otra vez, que toda la voluntad de Alemania ha estado puesta dentro del proyecto europeo desde 1945.

### *Francia.*

Así como para entender la posición actual de Alemania dentro de Europa es necesario entender su historia de división y reunificación durante la post guerra, para entender a Francia es necesario reconocer, por un lado, el legado del General De Gaulle y la política encaminada a desarrollar la energía nuclear que Francia reivindicó, y por otro, cómo ese legado, entre otras circunstancias, explica el comportamiento europeo de Francia

durante buena parte de la Guerra Fría, entendiéndose desde luego, que de manera prioritaria en términos de seguridad. Desde el final de la Guerra, hay en Francia una búsqueda de estatus de gran potencia por derecho propio que en palabras de Alfred Grosser se podía haber leído como un anhelo de deshacerse de los “Dos Grandes.”<sup>47</sup> Sin embargo, el comunismo limitaba sus opciones a un apego irrestricto a la democracia, lo que en la bipolaridad significaba la Alianza Atlántica y Estados Unidos. Pero aun constreñidos dentro de la rigidez de la Guerra Fría, Francia buscó todo el tiempo hacerse del mayor margen de maniobra posible, dependiendo lo menos de la potencia americana. La consecución de un arma nuclear, incluso desde antes de la institución de la Quinta República por el General De Gaulle en 1958 representa, en este sentido, una capacidad de autonomía y un elemento de la grandeza que no quería perderse. Detrás de la bomba atómica había un razonamiento doble: por un lado, demostraba que tenían esa autonomía y que estaban en posición de ser potencia; y ser potencia también quería decir que iban a asumir sus responsabilidades como tales, y que su arma les iba a permitir a ellos también defender al occidente.

El gaullismo tuvo una reticencia rayana en la fobia a cualquier proceso que acercara a Europa a la supranacionalidad; una vez terminado el periodo gaullista, que duró hasta 1969, la política exterior francesa mantuvo el interés por el objetivo de mantener autonomía en el continente *vis-à-vis* la presencia estadounidense. Sin embargo, como es cierto para Alemania, muy pronto fue evidente en Francia que debía establecerse un compromiso muy serio con el occidente y sus instituciones, y que aun manteniendo un espacio de autonomía *frente a Estados Unidos*, Europa era un espacio que podía ser visto como un multiplicador de poder para Francia antes que un ente contra el que luchar. Estando aún bajo el gobierno de De Gaulle, Francia abandonó el comando conjunto de la OTAN en 1966. No obstante, incluso para el General, la integración europea en sí misma no era indeseable, aunque sí ambigua: “Europa podía ser vista tanto como un instrumento

de la política nacional francesa, como un objetivo deseable en sí mismo.”<sup>48</sup> En todo caso, la buena relación personal que De Gaulle tuvo con Adenauer fue muy importante para que una buena relación franco-germana fuera posible, y por tanto, que fuera posible también la integración.

En los años setenta y ochenta, los sucesivos gobiernos franceses mantuvieron entre sus objetivos establecidos el de conservar un papel mundial para Francia. Mitterrand mismo mantuvo las mismas líneas básicas dentro de un mundo que era ya distinto al que el general De Gaulle había enfrentado: “demostrar que Francia era una potencia con la que había que contar”<sup>49</sup>. Durante los mandatos de Pompidou y Giscard D’Estaing que siguieron al de De Gaulle, hubo pequeños cambios que sin alterar el fondo de los objetivos de la política exterior francesa, fueron acomodando ésta en los cambios que en el mundo tenían lugar. Por ejemplo, en 1971 y 1972 Washington reconoció la importancia de la fuerza nuclear francesa en tanto la capacidad nuclear de la URSS se incrementaba, y llegó a ofrecerle a Francia una cooperación tecnológica que ésta aceptó sin demeritar su autonomía. En 1974 la Alianza Atlántica reconoció la importancia de la contribución de la fuerza nuclear francesa en la defensa de Europa, limando considerablemente las asperezas con la OTAN. Mitterrand profundizó aún más la cooperación militar con la OTAN entre 1981 y 1985.<sup>50</sup> En veinte años, los que transcurrieron entre la partida del general De Gaulle y la caída del Muro, los cambios en el mundo hicieron necesarios reajustes en la política exterior francesa. En 1989 se preguntaba ya si seguía siendo tan importante afirmar sin cesar el rango de Francia, y reivindicar dentro de Europa su derecho a un lugar aparte.<sup>51</sup> Para este momento estaba mucho más claro que el multilateralismo y aun el ‘europeismo’ eran partes fundamentales de los cálculos estratégicos de Francia para permanecer como un actor de relevancia en el mundo.

Sus antecedentes de grandeza, con el paso de los años, han tenido en los franceses un efecto curioso: después del fin de la Guerra, la necesidad de recuperar esa posición en el

orden internacional se vio constreñida por el sistema internacional en tanto que rígido y en tanto que en un mundo con dos potencias, no podía haber una tercera. El espacio que había era limitado, pero suficiente para un papel evidentemente más moderado. Dentro de Francia, no obstante, se empezó a tener una sensación de que su capacidad de influencia había quedado mermada por completo, y sobrevino una especie de devaluación del sentimiento de grandeza, lo que según varios autores, es también un error en sí mismo. Hubert Védrine, ministro de relaciones exteriores entre 1997 y 2002, y quien hiciera común el uso del término de hiper-potencia (*hyper puissance*) para referirse a Estados Unidos, es un claro ejemplo de una postura media, más realista, en la que los franceses sean capaces de situarse en el papel que realmente tienen. No son la potencia mundial que apabullaba al mundo en épocas de Napoleón pero la intención de hacer notar a Francia como una fuente de influencia mediante su cultura, la defensa acérrima que hacen de su idioma, y la promoción de su propia concepción del mundo permanecen como “activos”<sup>52</sup> mediante los que se pretende que la influencia de Francia en el resto del mundo sea no sólo efectiva, sino duradera. Dentro del continente, hay en Francia una conciencia muy clara de su centralidad como motor de la integración y de la importancia de su capacidad de influencia sobre el curso de la UE, de la que ya no hay marcha atrás. Ante todo, prevalece la necesidad de asentar su independencia de pensamiento, su capacidad para definir por ellos mismos qué está y que no está en el mejor interés para Francia.<sup>53</sup>

### *Gran Bretaña.*

El socio tradicionalmente más tibio del proyecto europeo ha sido Gran Bretaña. El apego que ha mantenido con Estados Unidos la ha orientado más hacia el otro lado del Atlántico que hacia el continente que dista solamente un Canal de sus costas, pero esta “relación especial” ha constituido también un elemento de su fuerza dentro de Europa. Su condición insular le ha permitido siempre mantenerse distante de ‘Europa continental’ y su

memoria imperial le ha concedido también un cierto sello de influencia que, como Francia, no ha querido perder.

En la relectura que Gran Bretaña hubo de hacer del contexto internacional al finalizar la Segunda Guerra percibió, tan claramente como lo hizo Francia, que el centro de poder se había desplazado hacia América, pero la manera de reaccionar ante ello fue distinta. Ahí en donde Francia procuró mantener un espacio libre de la influencia estadounidense para actuar, Gran Bretaña buscó actuar a través de la influencia que pudiera ella ejercer sobre las acciones estadounidenses: “la actitud británica revela [paradójicamente] un gaullismo al revés: no intenta asegurar la independencia nacional por la autonomía de decisión, sino de arrogarse un papel adquirido al convertirse en un ‘compañero necesario’ (*partenaire nécessaire*). Las decisiones de los británicos se hacen por referencia a las decisiones americanas, no para copiarlas, sino al contrario, para completarlas a fin de [...] orientar “automáticamente” las decisiones de los Estados Unidos”.<sup>54</sup> En este sentido, y a la luz de los acontecimientos de los últimos años en Irak, quizá pudiera pensarse que la estrategia británica haya sido más efectiva para servir a los intereses nacionales (aunque esto también sea debatible, como se señalará en el cuarto capítulo).

Pero hay mucho más que entender del comportamiento británico en tanto por momentos se puede encontrar en su actitud hacia Europa simpatía y compromiso, paradigmáticamente en 1998 ejerciendo un liderazgo que demostró ser sumamente importante en el avance de los compromisos de defensa europea. Un punto a destacar cuando se trata la relación especial entre Gran Bretaña y Estados Unidos es ver a ésta como una comunidad de valores compartidos por el mundo anglo-americano: compromiso y defensa de la democracia, de las libertades fundamentales y los derechos humanos. Esto, aunque es sin duda cierto para los ingleses, es igualmente aplicable para los europeos en

general; es, sin embargo, otro de los argumentos que los británicos han enarbolado al apoyar a los Estados Unidos.

Una de las razones por las que Gran Bretaña en la literatura ocupa un espacio entre los ‘tres grandes’ de Europa, sin haber sido un miembro fundador de la CECA y sin una clara o manifiesta voluntad europeísta, es que sin su participación no es posible un arreglo de seguridad europeo viable, creíble. Su economía sólo ha sido mejor que la del resto de los europeos en los últimos años, y su población no es mayor que la de Francia, y desde luego es menor a la de Alemania. Puede decirse que el carácter de alianza permanente de la ‘relación especial’ con Estados Unidos es “una anomalía en la historia británica”<sup>55</sup>, y que Gran Bretaña ha tradicionalmente preferido un sistema de alianzas que balanceen el poder en la arena internacional.

Pero Gran Bretaña actualmente es uno de los dos países europeos, junto con Francia, con capacidad militar y voluntad política de usarla. Por todo ello cobra preeminencia la calidad del compromiso europeo de los británicos: al no involucrarse en la moneda única, la manera de participar en Europa –que a fin de cuentas sí le interesa– es por la vía de la construcción de una identidad de seguridad. Es también posible que detrás de esa razón para su participación, haya un cálculo acerca de la pérdida de relevancia dentro de su ‘relación especial’, por lo que buscaron tenerla en la UE.

Tony Blair asumió el gobierno en 1997 con una actitud ante Europa que realmente parecía respaldar sus declaraciones hechas en junio de 2005 de que es un ‘apasionado pro-europeísta’<sup>56</sup>. Cuando el contexto internacional demostró ser tal que la “relación especial” con Estados Unidos corría el riesgo de dejar de ser tan especial, Blair intentó una estrategia en la que, como Francia, su participación en el proyecto europeo le permitiera reforzar su relación con Estados Unidos. De ahí la iniciativa británica, a la que se sumó de inmediato el mandatario francés Jacques Chirac en Saint-Malô en 1998 para dotar de credibilidad a la PESC, en específico, dotar a la Unión Europea de una capacidad militar efectiva capaz de

cubrir las tareas de Petersberg<sup>57</sup> y de ser desplegada con rapidez, es decir, capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir utilizarlas y la presteza para hacerlo. Sorprendió entonces a la opinión pública mundial que una iniciativa para adelantar el proyecto de seguridad europeo saliera de Londres y no de París, pero quizá por lo mismo, fue bien recibida. Kosovo era el trasfondo en ese momento, y sobre éste puede argüirse que la acción al menos en el terreno diplomático de los europeos como europeos y con Gran Bretaña a la cabeza<sup>58</sup> fue coordinada y presentó una postura común ante Milosevic y la comunidad internacional.

### 2.3 ¿FAROL DE LA CALLE, OSCURIDAD EUROPEA?

Dado el criterio al que me he venido apegando para hablar acerca de la PESC, a saber, la capacidad de ejercer el liderazgo de esta política entre los países europeos, pocos de los otros miembros cumplen este perfil. La mayoría, por mera falta de capacidad tecnológica, militar o presupuestaria. Otros, porque manejan políticas de neutralidad que los mantienen alejados de todo arreglo de seguridad para el continente, como Suecia o Austria, de la última ronda de adhesiones del siglo XX que tuvo lugar en 1995. Los diez nuevos miembros, antiguos satélites del mundo comunista, apenas se encuentran emparejando sus economías con los miembros más antiguos de la UE. Aun siendo así, es digno de ser tomado en cuenta que ante la disyuntiva presentada a la UE entre 2002 y 2003 frente a Irak, estos países prefirieron adoptar la postura del hegemón y no la de la UE –o la que los miembros más pesados dentro de la UE quisieron orquestar- por razones que bien se explican con el mismo marco teórico en el que me baso: en su interés particular se anteponía la alineación con los intereses de Estados Unidos que con los de los líderes regionales, por mucho que ellos mismos estuvieran a punto de acceder a las organizaciones de esa región.

Como he mencionado antes, mano a mano con el ejercicio del liderazgo, la PESC necesita del consenso entre sus miembros para ser operativa. En este sentido, son relevantes las disensiones de miembros que en lo tradicional, se apegan a las posturas tomadas por las potencias más 'europeistas', Francia y Alemania. Me refiero en concreto a España e Italia. De entre el resto de los países que públicamente apoyaron a los Estados Unidos, Portugal es típicamente más atlantista que europeísta, y en todo caso, fiel seguidor de las posturas británicas, y Dinamarca no se destaca por su filiación europea. El resto se encontraba entre los países de nuevo ingreso. Pero Italia y España, si bien no cuentan con una capacidad de liderazgo, se hicieron notorias por ser esta vez opositores claros a un proyecto europeo. Más notorias, tal vez, por lo súbito del cambio de estrategia, pero que en el fondo revela que se trata, precisamente, de la misma estrategia que en esta ocasión encontró una salida diferente. Es decir, para ambos Estados, el apego a las posturas europeas servía un propósito que en el 2003 fue mejor servido por el apoyo a la postura estadounidense. Lo cual pone en evidencia que, como hemos dicho, a pesar de la existencia y permanencia de las instituciones, los Estados siguen manejándose en arreglo a los más primarios intereses estatales.

### *Italia.*

Italia dentro del proyecto de integración busca siempre el consenso comunitario. Su compromiso para con la CE/UE y la Alianza Atlántica, como pilares de su política exterior, se refleja en sus tradicionales posturas pro-europeas. La razón para este comportamiento se explica en buena medida según el juego a dos niveles<sup>59</sup>, ya que "el objetivo clave de la política exterior italiana es proteger la estructura social doméstica de peligros internos".<sup>60</sup> Es en efecto muy claro en la literatura que la postura europeísta de Italia es el escudo con el que buscan contener el desorden interno. Desde los últimos años del siglo XIX, las impresiones que se tenían acerca de lo que convenía a Italia se basaban

en esta racionalidad: Italia necesitaba paz para desarrollarse, y la paz se alcanzaba mejor ayudando a mantener el balance de poder en Europa, y no alterándolo.<sup>61</sup>

Durante los primeros años de la Guerra Fría, el Partido Comunista Italiano y la Democracia Cristiana protagonizaron una polarización severa en la política interna; la presencia del PC en la oposición era precisamente tomada como una justificación para que el gobierno se alineara con toda firmeza con las instituciones occidentales, en especial por el protagonismo del comunismo en la política interna, al menos en los primeros años de la post guerra. Este clima de potencial inestabilidad interna, también llevó a preferir opciones multilaterales, de preferencia las europeas, frente a las bilaterales que podían radicalizar la confrontación política. En la política exterior italiana se encuentra desde luego también la búsqueda de una relevancia propia, el ser tomados en cuenta en el nivel internacional. Dentro de la OTAN propugnaban por la desjerarquización, si no por ser amantes de los principios de igualdad, al menos sí porque Italia no figuraba dentro de la élite de la Organización. Y en un fenómeno que no es privativo de los italianos, se llega a suponer también dentro de la clase política y entre la opinión pública, que el foro europeo es el mejor terreno dentro del cual Italia puede aspirar a su papel destacado en la política internacional.

En todo caso, las decisiones de política exterior italiana parecen responder más a las situaciones coyunturales que a un proyecto de largo plazo, como el que sí tienen los alemanes. Se trata más de la influencia que ejerce determinado gobernante, o determinada necesidad más o menos inmediata, que de una planeación cuidadosa que proyecte a Italia hacia el exterior sobre bases sólidas. En parte quizá ello explique que Italia ha estado dispuesta a enormes sacrificios como los que económicamente tuvo que hacer cuando su participación en la UME así lo exigió, pero que prefirió abandonar el consenso europeo frente a la crisis en Irak, en oposición al liderazgo que había buscado (y

casi conseguido, Italia era parte del Grupo de Contacto establecido para Yugoslavia en los noventa) frente a las crisis en los Balcanes.

Dentro de la CPE, el europeísmo italiano se tradujo en propuestas concretas como por ejemplo, que el proceso de toma de decisiones de este mecanismo se aparejara con el empleado en las Comunidades. Francia y Alemania podían contar con el apoyo de los italianos para las propuestas que hicieran. Dentro de la estabilidad europea que se permitió durante la bipolaridad, convenía a Italia apoyar la integración del continente, mientras había un comunismo por contener. Pero en 1989, el final de la Guerra Fría dejó a Italia enfrentada a una especie de dilema: el apoyo irrestricto que había demostrado a las instituciones occidentales para detener al comunismo ya no era necesario, por lo que era posible que su importancia estratégica disminuyera en ese sentido; y sin embargo, esa misma situación dejaba a Italia situada geográficamente en la nueva frontera con el “mundo problemático”, como fue evidentemente cierto muy pronto al hacerse patente la inestabilidad en los Balcanes.

En este sentido, Italia pronto aprendió que el momento de velar por sus intereses nacionales había llegado, y que intentaría conseguir un papel destacado dentro de la misma política de seguridad europea. Esto no quiere decir que de pronto le diera la espalda a la Unión Europea, sino sencillamente que buscaría no quedar ‘segundona’ en las iniciativas que esta colectividad tomara. De modo que durante la década de los noventa buscó que su presencia fuera notoria en operaciones humanitarias “fuera de área” bajo mandatos multilaterales, con resultados mixtos para esta nueva independencia<sup>62</sup>. Desde este momento era posible ver que sin alejarse de su compromiso con Europa y la Alianza Atlántica, Italia manifestó una ligera tendencia a racionalizar más ese compromiso.

Lo que hizo de Italia un socio necesario para los proyectos de política exterior y seguridad europea fue precisamente esa alegre disposición a apoyar el curso comunitario, si bien no por el número de efectivos o la cantidad de armamento que pudiera contribuir.

Tradicionalmente, Italia prefirió la postura comunitaria por encima de las actuaciones nacionales, y la prefirió en aras de su inestabilidad interna y para limar sus limitaciones individuales. Sin embargo, llegado el 2003, el gobierno italiano se sumó a la coalición encabezada por Estados Unidos en la guerra contra Irak, ahora sí alejándose claramente del eje París-Berlín por el que tradicionalmente se inclinara. Algunas señales de una búsqueda preferencial por el interés nacional (en este caso, el apoyo estadounidense) estaban manifestándose desde algunos años atrás.

### *España.*

El otro miembro al que hacemos referencia dentro de este capítulo, España, se ganó su lugar aquí por razones semejantes a las que le atribuimos a Italia. En ambos casos, aunque dentro de rangos de tiempo diferentes, la voluntad de apego a las decisiones europeas que fue manifiesta en ambos Estados durante su participación en las instituciones europeas pareció girar en la dirección opuesta en el 2003. España se trata, a diferencia de Italia, de un estado que ha logrado una respetable estabilidad interna democrática desde que emergió del franquismo. Y aunque ha intentado destacarse como potencia media, en términos reales las contribuciones que podría hacer a las políticas de seguridad de la UE son modestas, y alejadas de cualquier capacidad de liderazgo. Pero su “entusiasmo europeo”, y su tradicional interés por figurar como europeos modelo, hacía a los españoles socios confiables, capaces de ayudar a construir el consenso.

Incluso Francisco Franco quiso ser miembro de la Comunidad Europea. Pero los criterios de instituciones democráticas estipulados en los Tratados de Roma dejaban a España fuera de las posibilidades de pertenecer, y aunque se le abrieron algunas puertas comerciales, jamás se consideró su ingreso. La España franquista a nivel internacional, aunque aprendió a convivir con cierta respetabilidad, no perdió su doble estigma de dictadura, y de apego al fascismo. Cuando murió Franco, España logró una exitosa

transición a la democracia, no exenta de vicisitudes, pero que muy pronto demostró una voluntad irrestricta de implantar un régimen respetuoso y promotor de los valores de las democracias occidentales: respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Así, una vez que la agenda de la transición resolvió las más apremiantes cuestiones de política interna, convertirse en miembro de la Comunidad Europea fue la prioridad de la política exterior española en ciernes. Uno de los primeros pasos, fue la firma de un tratado de cooperación con Estados Unidos en 1976, que cumplía el doble propósito de demostrarle a esta potencia el grado de compromiso español con las instituciones del occidente, y adquirir un respaldo claro de Estados Unidos. En 1977, poco después de la celebración de las primeras elecciones democráticas en España, el gobierno encabezado por Adolfo Suárez inició negociaciones para ser admitido en la CE.

La participación de España dentro de la Alianza Atlántica fue un tema que polarizó a la política interna, en donde la izquierda encontró en la negativa a pertenecer una causa común. Esta izquierda, desde la oposición, votó en bloque en contra de la adhesión, pero una mayoría no muy grande en ambas Cámaras resolvió la cuestión a favor, y en 1982 España se convirtió en miembro de la Alianza. Esta membresía siguió al fallido golpe de estado orquestado por un grupo de militares en 1981, y fue asegurada por un gobierno en coalición de centro-derecha, que pronto después perdió el poder. Sin embargo, el objetivo de pertenecer a la OTAN para terminar de refrendar el compromiso con las instituciones occidentales se impuso frente a alguna posibilidad de negociación con la oposición. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) desde la oposición, se había atenido a una disociación que les había sido posible hacer de la CE y la OTAN como dos criaturas no conectadas entre sí. Cuando les fue claro que ingresar al club de los europeos significaba – para los europeos—ingresar de lleno, con todos los compromisos que la membresía conlleva, aceptaron la condición, además de que según algunas teorías<sup>63</sup> pasaron por un proceso de aprendizaje en el que aceptaron que la OTAN no es sólo una criatura

estadounidense (a la que despreciaban por haber preferido reconocer al franquismo para sus propios intereses antes que ayudarles a ellos, los socialistas, a derrumbar al régimen), sino un ente de importancia para los europeos, y que en la mentalidad de franceses o alemanes no es posible dissociar una parte de la Comunidad de la otra. Una vez en el poder, el PSOE bajo el mando de Felipe González, condujo un referendo para conocer la postura de la opinión pública, la cual aprobó la permanencia de España en la OTAN por un margen que tampoco fue muy amplio, como no lo había sido en las Cámaras.

Los gobiernos españoles del post franquismo adoptaron una visión de España que data al menos desde inicios del siglo XX en la que el aislamiento español del resto de Europa ha tradicionalmente traído consigo retraso y gobiernos dictatoriales, y sugiere que la máxima de Ortega y Gasset de que España es el problema y Europa la solución es un fundamento subyacente a su comportamiento en referencia a las instituciones europeas. En tanto se siguió esta filosofía progresista para sacar a España del aislamiento internacional en el que la dictadura le había sumido, y dado que las instituciones europeas son por ello vistas como el vehículo de salida, ha estado en el interés de los españoles fortalecer estas instituciones. El fortalecimiento de la PESC es entendido de la misma manera, como un modo de redondear el proceso de integración, y por tanto que España debe ayudar a su consolidación.

En términos del balance entre la relación Atlántica y la europea, podía sostenerse – hasta antes de la guerra en Irak- que las preferencias españolas estaban básicamente alineadas dentro de las posturas más pro-europeístas de entre los miembros de la UE. Por lo general, prefería las posturas adoptadas por Francia y Alemania, a aquellas sostenidas por la Gran Bretaña. Mientras se preparaba el TUE, España propugnó junto con aquellos dos países por la inclusión en el texto del Tratado de los términos ‘política de defensa común’, y ‘defensa común’, y por la promoción de la UEO como el organismo a cargo de poner a funcionar estas políticas. Con todo, no se trataba de una oposición hostil a la

relación atlántica –como no sucedía tampoco con otros miembros-- sino más bien de encontrar en la defensa europea un complemento y no un sustituto de las instituciones ya existentes, en las que evidentemente participa Estados Unidos.

Ha habido también una postura adoptada por España en la conducción de una política exterior que no se enmarcaba dentro de la CPE o dentro de la PESC, en la que este país busca conseguir un estatus de potencia media, pero basándose más en el prestigio diplomático con el que cuenta, que en otros recursos, que no tiene. Ese prestigio diplomático a su vez lo consolida a través de una participación honrosa en los mecanismos europeos, de modo que por donde se lo mire, está en el interés de los españoles que esos mecanismos adquieran respetabilidad.

Al cambiar el gobierno de manos, y pasar del PSOE al Partido Popular (PP), a pesar de tratarse de un giro en la orientación política, no se preveía un cambio brusco en la orientación pro-europea de la política exterior. Se señalaba que: “sucesos tanto fuera como dentro de España indudablemente pondrán a prueba el balance que Madrid busca entre los ideales europeos y la confianza nacional, pero parece poco probable que haya una reacción que por completo vaya en contra del carácter fundamentalmente europeo de la política exterior española moderna.”<sup>64</sup> Sorpresivo fue sin duda el alineamiento que José María Aznar siguió en la política contra el terrorismo propugnada por George W. Bush en el 2002 y 2003, que le llevó a un enfrentamiento que nunca antes había tenido España en su historia democrática, y que llevó a más de un analista a aseverar peyorativamente que lo único que Aznar quería era ‘salir en la foto’.

Las razones de Aznar fueron efectivamente juzgadas con un rasero muy estricto, sobre todo por la clarísima oposición que su decisión tenía entre su propia opinión pública. ‘Salir en la foto’ puede traducirse como un cálculo pragmático en el que supuso que le era más conveniente a España, en esa búsqueda de estatus de potencia media, de respetabilidad internacional, y de soluciones a sus problemas, apegarse a un curso

extrarregional, en el que probablemente consideró que le sería más fácil destacar lejos de la sombra proyectada por los grandes países europeos. El cálculo resultó erróneo, si se lo juzga desde los resultados de la elección que en España siguió al calamitoso 11/M, y que le devolvió el gobierno a los socialistas. Y en tanto el resultado de la elección fue ese, puede también decirse que el cálculo fue equivocado, porque en el poner distancia que Rodríguez Zapatero ha implementado en su política frente a los Estados Unidos, los potenciales beneficios de ser aliados del hegemón se desvanecen también.

### **3. La historia política de una Política histórica.**

*“La hora de Europa ha llegado”.*  
Jacques Poos, 1991.<sup>65</sup>

Hasta este punto, hemos presentado ya a esta PESC a partir de la historia que le precedió, y el instrumental teórico con el cual podemos interpretarle, en el primer capítulo, y también a partir de los elementos que le dan verdadera sustancia, en el segundo. Es decir, hemos descrito su genealogía y su constitución. Lo que a continuación se presenta es el retrato de la primera década de su vida, para terminar de redondear el conocimiento de este ente. Analizaremos cómo han sido sus primeros desarrollos, los avances y estancamientos, las modificaciones y perfecciones; sus capacidades y limitaciones, y el resultado que ha dado al ser puesta a prueba por la realidad internacional. Como hemos anotado antes, el mundo en que la PESC ve la luz vive una reestructuración internacional que permite por un lado, que se abriguen grandes esperanzas en el momento de su “nacimiento institucional” en Maastricht; por otro, que se muestre pronto la complejidad de las circunstancias en las que esa PESC debería ser puesta en práctica.

La historia más bien política que institucional de la PESC (es decir, más la revisión de su evolución, que un recuento de los elementos que se han incorporado en diversos instrumentos legales) es fascinante, es compleja, y es un asunto del que si bien se ha escrito una enorme cantidad, sigue siendo nebulosa no sólo para quienes la miramos desde fuera, sino muchas veces también para sus propios miembros. No es perfectamente claro entre el público europeo qué es la PESC, para qué sirve o debería servir, a qué obliga y qué beneficios reporta al ciudadano promedio. Incluso en la literatura es difícil encontrar una sola idea conductora entre los textos que tratan sobre ella. De ahí también que sea más fácilmente explicable la enorme diferencia de resultados en las evaluaciones que se le hacen.

Muy raro es el autor que con toda claridad señala a qué aspecto en concreto de la PESC dirige su atención en su texto. La PESC puede “cubrir un amplio rango de cosas diferentes, desde apoyo económico de largo plazo hasta reacción ante crisis y potenciales intervenciones militares.”<sup>66</sup> Y enteramente dependiendo de qué aspecto de la PESC es sobre el que se trate habrá divergencias en el entusiasmo que despierta. No parece tampoco haber espacio para una amplia gama de grises en las opiniones que genera, al contrario. Hay quienes no le auguran ninguna posibilidad de destacarse en el ámbito internacional, casi bajo ninguna circunstancia, y hay quienes arguyen que la PESC efectiva está ya allí, a la vuelta de la esquina. En las siguientes páginas se intentará, pues, asentar la vida activa de la PESC, presentando algunos de sus elementos institucionales y sus avances, frente a los acontecimientos que tenían lugar en Europa, para completar un retrato que nos permita entender a esta política creada para emparejar a Europa entre su peso comercial y económico, y el político.

### 3.1 DE MAASTRICHT A ÁMSTERDAM: LOS INSTRUMENTOS.

Como se ha mencionado ya anteriormente, el estado de la PESC como se la constituyó en el TUE de Maastricht en 1991 era el del mínimo común denominador de lo que a los Estados les había sido posible acordar. Por una parte, instituía a la PESC precisamente como una ‘política’, lo que le daba un carácter obligatorio para sus miembros y obligaría a futuros miembros a adoptarla también; esta característica es importante, sobre todo porque ni aun cuando la CPE fue incluida dentro del AUE en 1986 se le dotó de dicha obligatoriedad. Con ello se intentaba realmente iniciar un nuevo camino sobre el sendero de la integración para alcanzar una “unión europea” como tal. Dentro de la PESC se crearon figuras que buscaban hacer operativas las decisiones que los miembros tomaran.

A diferencia de lo que sucedía con la CPE, con la PESC se esperaba que los miembros no solamente acordaran una postura política, sino que pudieran *ejercer* esa política, y a ese efecto se crearon para la PESC una serie de mecanismos a los que ya se ha hecho referencia en el capítulo uno<sup>67</sup>, algunos de los que a continuación se detallan y analizan, y se les sigue en la evolución que les fue posible tener en los años posteriores al Tratado de Maastricht: una gran parte de los elementos ahí asentados pasaron por una enorme cantidad de afinaciones, empezando por el fraseo, para que las implicaciones políticas que tuvieran fueran aceptables para todo el mundo. Cada renglón del Título V del Tratado de Maastricht, el consignado a la PESC, era susceptible de tener alcances políticos mucho mayores de lo que se dejaba ver en el texto del Tratado. Asuntos tales como el papel de la UEO, por ejemplo, ponían sobre la mesa el tema entero de la relación transatlántica y del futuro de la Alianza. Aclarar el proceso de toma de decisiones, la modalidad en la votación, implicaba el reparto de facultades de los miembros, y sobre qué tipo de esquema quedaba asentado el liderazgo. Si se le asignaba o no una palabra a la defensa dentro del planteamiento, podía definir qué tipo de integración se estaba buscando.

En las siguientes páginas se presenta un ejercicio doble: por un lado, y en primera instancia, se hace una presentación breve de las características e instrumentos y mecanismos más relevantes creados en la PESC. En tanto lo que más debe interesar, según el argumento de los capítulos anteriores, es más la operatividad real de esta política que su proceso jurídico de institucionalización, presentaremos en segundo lugar los acontecimientos políticos que tenían lugar al tiempo que avanzaba el proceso de consolidación de la PESC, a saber, la serie de tres conflictos balcánicos que desembocaron en la disolución definitiva de la antigua República Socialista de Yugoslavia. Para mantenernos apegados a la argumentación central, el recuento del conflicto será breve, y enfocaremos la atención en las posturas adoptadas y acciones emprendidas por los que

hemos llamado en el capítulo anterior los tres grandes actores de la política exterior europea, aquellos con capacidad de aportar recursos sustanciales a las actividades emanadas de la PESC y de aglutinar en torno suyo al resto de los miembros de la UE con menor capacidad de influencia. La intención es saber hasta qué punto los recursos de la PESC son utilizados, o hasta qué punto resultó efectiva la política exterior y de seguridad de la Unión Europea frente a la guerra en los Balcanes.

#### Las facultades otorgadas a la UEO y las repercusiones en la Alianza Atlántica.

Uno de los puntos que Maastricht presentó como acuerdo apenas, pero que quedó aún por ser resuelto en una CIG posterior que llevaría al Tratado de Ámsterdam era el del papel de la UEO, en tanto una política de seguridad necesita de una expresión clara de defensa. Uno de los renglones con más carga dentro del Título V del TUE fue el que señalaba la “posibilidad de formular una política de defensa común, que con el tiempo conduzca a una defensa común”.<sup>68</sup> En ello tuvo mucho que ver la experiencia que estaban viviendo en ese momento los europeos con la Guerra del Golfo Pérsico, en 1990 y 1991, en tanto que les demostraba que después de la Guerra Fría, los armamentos y los militares no iban a entrar en desuso, y que en un mundo con un nuevo tipo de conflictos era posible que ‘la hora de Europa’ en efecto hubiese llegado. Para lograr el objetivo de la defensa común fue que se pensó en la UEO, porque no tenía necesidad de ser creada, y sobre todo porque era la única instancia enteramente europea que manejaba asuntos de seguridad y defensa que le era común a la mayoría de los miembros.

Sin embargo, en este caso el enorme e irresoluto problema fue la definición de la postura de la UE frente a la Alianza Atlántica. Las palabras, tan cuidadosamente escogidas, con que se presentó a la UEO en el TUE, sombrearon las ambigüedades, no las aclararon. El Tratado “solicitaba” a la UEO que elaborara e implementara las acciones y

decisiones de la Unión que tuvieran implicaciones defensivas. Por otra parte, se aseguraba que bajo estos términos se respetarían las obligaciones de algunos de los Estados miembros con el Tratado del Atlántico Norte. El texto del TUE también le atribuía a la UEO un doble carácter, el de ser tanto “el componente de defensa de la Unión Europea” como “el pilar europeo de la Alianza Atlántica”. Ello reflejaba las dos grandes presiones a las que está sometida la discusión sobre la relación a la que Europa aspira con Estados Unidos. Lo que se intentaba en el Tratado de Maastricht era establecer una *política de defensa* común que desembocara en una *defensa* común que fuera *compatible con* la Alianza.

Pero esta discusión es mucho más fácil de consignar en el papel que de resolver en la práctica, y en el TUE se tiene una imagen manifiesta de que las divergencias entre los Estados signatarios en este punto estaban muy lejos de ser solucionadas, como de hecho siguieron estándolo. Si abiertamente se asentaba que la UEO quedaría completamente a cargo de la seguridad y la defensa europea, la implicación era poco menos que la disolución de la Alianza Atlántica. Esto, por un lado, nunca sería aceptado por los Estados Unidos, ni ha sido nunca un objetivo europeo. Por otro, hubiera dejado a la UE en una orfandad de recursos casi absoluta. Y si se abandonaba toda mención de una identidad propia de seguridad y defensa, poco sentido tendría crear una política exterior. De manera que, en el Tratado de la Unión Europea de 1991, no se dijo claramente que la UEO fuera a ser simplemente el brazo armado de la UE, y por eso se le asignó a esta oxidada Organización el doble carácter al que nos hemos referido arriba.

#### La discusión sobre la disputada Votación por Mayoría Calificada.

A lo largo de la existencia de cualquier tipo de cooperación en materia de política exterior en Europa, ésta se ha mantenido fuera de todo el ámbito comunitario, particularmente cuidando el proceso de toma de decisiones para evitar que pierda su

carácter intergubernamental y caiga dentro de las competencias comunitarias; si se utilizara el procedimiento comunitario, estos asuntos se resolverían en votaciones por mayoría calificada, lo que automáticamente elimina la capacidad de veto de cualquiera de los Estados miembros. Por el contrario, al ser necesaria la unanimidad, cualquier Estado que se oponga a adoptar una medida cuenta con un poder de veto *de facto*.

Un caso en el que muy claramente se podía observar que el asunto de la votación ponía de manifiesto la falta de eficiencia de la nueva PESC era en las novedosas acciones comunes. Como se menciona más adelante, en el apartado consagrado a ellas, en el TUE de Maastricht se consignó un complicado método para que la PESC pudiera tomar una acción común. Lo complicado de ello hacía totalmente fútiles los intentos de lograr un avance frente a los mecanismos de la CPE; y por otro lado, obligaba también a mejorarlo. El tema se retomó en Ámsterdam, y en una lectura realista del carácter intergubernamental de la PESC, se hizo claro que de mantener a capa y espada un voto por unanimidad, poquísimas acciones podrían llegar a ser tomadas. De ahí la creación del mecanismo de “abstención constructiva” por el que no se obligaba a todos los países miembros de la UE a cooperar militar o estratégicamente en un dado conflicto, sin que su abstención bloqueara toda la acción del resto de la Unión; es decir, cualquiera de los Estados, ya fuera por razones de su neutralidad, u otras específicas que esgrimiera para abstenerse de participar podría declinar hacerlo, sin que la falta de su voto a favor resultara en un veto para la acción de la Unión. La eliminación de la regla de hierro de la unanimidad hace mucho más posible, por ser mucho más realista, una acción efectiva de la Unión.

#### Financiamiento de la PESC.

En cuanto al financiamiento de la PESC, en Maastricht se había establecido una fórmula para que los gastos de la PESC corrieran por cuenta de la Comunidad, o bien de

los presupuestos nacionales, pero en Ámsterdam la situación se clarificó determinando que los gastos de la PESC que habrían de correr por cuenta del presupuesto comunitario serían los operativos, y cuando las operaciones de que se trate tengan implicaciones militares o de defensa, estarían cargados a los presupuestos nacionales.<sup>69</sup> Este mecanismo intenta agilizar lo que en Maastricht era un procedimiento lento y poco eficiente. En nuestra opinión, el monto de los recursos que se destinan a la defensa como tal es uno de los principales –o el principal– freno para que la brecha entre la capacidad militar estadounidense y la europea disminuya, de manera tal que le dé más contenido a las medidas que ya han empezado a adoptar los europeos dentro de la Alianza, sin que haya una disociación con ésta. Los recursos con los que cuentan los europeos siguen estando muy lejos de ser equiparables a aquellos que posee la OTAN, y de los que ellos pueden hacer uso; hay un fantasma de dependencia militar que sigue siendo necesario superar.

#### Subsidiariedad y consistencia.

La política exterior como la consagra Maastricht, es en efecto común y no única, lo que implicaba que la “disciplina” que se podía imponer a los Estados miembros era relativa, al no existir medidas que hicieran obligatorio para los Estados llevar a cabo una acción determinada que la UE decidiera tomar. Aun cuando la PESC quedaba sujeta al principio de subsidiariedad<sup>70</sup>, y a una exhortación general a la cohesión entre los Miembros y la Unión, no había medidas claras que delimitaran los ámbitos a los que se consagraba una política exterior y otra (la de los Estados miembros y la de la Unión), por lo que en términos prácticos se mantenía la legitimidad de ambas, haciendo de la formulación de la PESC una mera ilusión de que ambas pudieran converger en realidad.

La norma de unanimidad derivada del mecanismo de votación referida arriba mostraba el respeto por las sensibilidades nacionales, reticentes –todavía– a someter la seguridad nacional a una consideración de seguridad europea. De hecho, Maastricht no

eliminó las políticas exteriores nacionales. Al no desaparecerlas, les permitía a los Estados miembros que actuaran nacionalmente en foros distintos a la PESC; el más claro ejemplo, fue el Grupo de Contacto creado en 1994 para Yugoslavia del que hablaremos más adelante. De ahí la necesidad de establecer también un claro exhorto a la cohesión, para que se eliminara el riesgo potencial de que la conducción de una política exterior de un Estado miembro entrara en conflicto con una política adoptada por la PESC. De hecho, se estableció una obligación para los Estados en relación con las llamadas posturas comunes, a las que se debían acoplar las políticas nacionales, lo cual no impidió que se generaran desacuerdos entre los miembros.

“Posiciones comunes y acciones comunes”.

Dada la creación de la PESC como tal, se esperaba conseguir un avance cualitativamente importante frente a lo que habían sido los mecanismos de la CPE. Las *acciones comunes* y *posiciones comunes* fueron dos instrumentos creados con el objetivo de que la PESC tuviera medios *concretos* de acción. Se esperaba que las ‘posturas comunes’ fueran el resultado de la cooperación sistemática entre los Estados miembros de la UE, y que las ‘acciones comunes’ fueran emprendidas en aquellas áreas en las que los Estados miembros tuviesen importantes intereses en común.<sup>71</sup>

Un primer problema fue que las llamadas acciones comunes se vieron afectadas por la falta de consenso entre los miembros para dotarlas de un método de votación por mayoría calificada (VMC). Este punto en particular se intentó resolver mediante un complicado procedimiento que primero requería unanimidad para decidir los aspectos en los que se podría implementar una acción común, y después una votación por mayoría calificada para decidir cuál sería ésta. Pero sin duda el principal tropiezo de este par de novedosos instrumentos fue la dificultad para encontrar aquellos asuntos esenciales que fueran del interés de todos los miembros para estrenar en ellos el mecanismo de acciones

comunes. Entre los estados miembros resultó imposible acordar un listado de intereses comunes en 1991, y no fue sino hasta 1993, dos días antes de que el TUE entrara en vigor el 1 de noviembre, y después de una serie de ires y venires del 'listado' que nada más no se concretaba, que el Consejo Europeo finalmente dio a conocer cuáles eran las cinco áreas sobre las que el Consejo

podría adoptar las "acciones comunes". Para llegar a ello, se hubieron de seguir criterios tanto de cuáles serían algunos objetivos específicos, como la promoción y defensa de los derechos humanos, de los principios democráticos, la estabilidad regional y la resolución de conflictos, entre otros; y después se volvió a delimitar lo anterior con un adicional criterio geográfico, de la importancia de la estabilidad en un dado país o región, y de la existencia de una amenaza para la seguridad de la Unión. El resultado fue que las cinco áreas geográficas en las que se podrían utilizar las acciones comunes fueron Europa, Sudáfrica, Oriente Medio, la República Socialista de Yugoslavia y Rusia, y el objetivo era promover en ellas la paz y la estabilidad.

#### De la Identidad Europea de Seguridad y Defensa a una Política Europea de Seguridad y Defensa.

Apenas en 1994, un año después de que el TUE hubiera entrado en vigor, se formuló ya una propuesta que se conoció como la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD). En su origen, la IESD se pensó como un arreglo que le permitiera a los europeos hacerse cargo de una mayor parte de la responsabilidad en las operaciones de seguridad, o en la jerga atlanticista, para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica (tantas veces intentado de tantas maneras), mediante el acceso que se le daba a la UEO a aquellos recursos que la OTAN tuviera y que a los europeos les faltaran. Más allá de eso, incluso, a pesar de la importancia militar y tecnológica que esto revestía, el mensaje que una propuesta de esta naturaleza claramente enviaba era que *dentro* de la relación transatlántica, ambas partes estaban de acuerdo en la importancia de que la UE contara

con una identidad de defensa propia, y que Estados Unidos respaldaba el proyecto. La IESD fue oficialmente presentada en 1996, en un momento en el que la guerra en Bosnia había sido concluida gracias a la intervención directa de los Estados Unidos, en negociaciones conducidas en Dayton, Ohio, por el estadounidense Richard Holbrooke. En el manejo de esta crisis, los europeos descubrieron que la disposición de los Estados Unidos de prestarles sus activos y recursos sin preocuparse de cómo los emplearían era tremendamente más restringida de lo que permitía suponer la buena disposición que manifestaban en el discurso por la toma de responsabilidades de los europeos. Una constante queja de los mandos militares europeos fue que los mandos estadounidenses eran completamente reacios a compartir el liderazgo de las misiones. Y a su vez, los mandos militares estadounidenses se quejaron con la misma frecuencia de que los europeos eran mucho menos cooperativos de lo que su discurso sobre el fortalecimiento del 'pilar europeo dentro de la Alianza' dejaba entrever. Con esta mera 'Identidad', la UE no consiguió mucho más que enviar un mensaje político que había sido aparentemente bien recibido por Estados Unidos, pero que en el momento de la prueba (en Bosnia) no mostró tener las capacidades que la UE necesitaba tener para poder detener una limpieza étnica autónomamente. La existencia de la Identidad, como sucedió antes con la PESC, fue un avance institucional sustancial. El problema, todavía, era que la voluntad política de los Estados miembros le diera contenido a los acuerdos que lograban asentar en papel.

El camino a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) se dio por la necesidad de crear "estructuras apropiadas para ser establecidas dentro de la UE para la UE misma, para adquirir una capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles".<sup>72</sup> El elemento 'sorpresa' en ello fue el patrocinio, tan inesperado como bienvenido, que desde Londres dio Tony Blair a la construcción de esta *Política Europea de Seguridad y Defensa*, un siguiente paso a la IESD, que pretendía darle, esta vez sí, operatividad sin más. Esto sucedió en 1998, y Kosovo fue su catalizador. El conflicto en

Bosnia, y su resolución, que había quedado casi por entero en manos estadounidenses, les habían enseñado a los europeos una lección muy clara. Las razones que para encabezar la iniciativa tuvo Blair, y que francamente demuestran lo que un liderazgo claro puede lograr dentro de las divergencias que prevalecen dentro de los miembros de la UE, están parcialmente explicadas en el capítulo anterior. Como mencionamos, puede haberse debido a que Blair sintiera que el interés norteamericano en los arreglos de seguridad europeos disminuía, y con el interés mostrado en impulsar la PESD pretendiera retomar su atención. Otra posible razón tal vez fuera una sensación por parte de Blair de que en un momento en el que corría el riesgo de perder preeminencia dentro de la política europea, encontrara una magnífica oportunidad de liderar en el área de la seguridad, en donde solamente Francia podría llegar a hacerle competencia, y a quien invitó a lanzar la PESD.

Esta Política, tendría entonces como objetivo darle la capacidad de tener una actuación militar autónoma a la UE. De ahí que los objetivos específicos que se esperaba fuera capaz de cumplir fueran los de las ya determinadas misiones de Petersberg, estableciendo en la meta de Helsinki los elementos necesarios para llevarlas a cabo. A ellos hacemos referencia en el siguiente apartado. Institucionalmente, se crearon en el año 2000 un Comité Político y de Seguridad (COPS), encargado de asegurar la dirección política y estratégica de las operaciones llevadas a cabo; un Comité Militar de la UE (CMUE), que cumple las recomendaciones del COPS y a su vez instruye al EMUE; y un Estado Mayor de la UE (EMUE), cuya misión principal es la preparación y el seguimiento de las misiones. Asimismo, se creó un mecanismo no militar que coordinara los recursos civiles de la UE, de manera paralela a los recursos militares.

#### Misiones de Petersberg.

Nos hemos referido arriba a las misiones de Petersberg. Fueron acordadas en 1992 por el Consejo, y comprenden misiones humanitarias y de evacuación, misiones de

mantenimiento de la paz, misiones de fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluyendo las misiones de reestablecimiento de la paz. El TUE en Maastricht no las incluyó formalmente, pero sí lo hizo el Tratado de Ámsterdam, como jurisdicción de la UEO y no de la UE.<sup>73</sup> Estas misiones representaron, a partir de su inclusión en este Tratado, una serie de instrumentos concretos que pueden ser vistos como parte de la serie de medidas tomadas con miras a establecer cada vez con mayor claridad la operatividad de la PESD.<sup>74</sup> A su vez, para que estas misiones pudieran ser llevadas a cabo, se postuló la meta de crear una fuerza de reacción rápida, propuesta en Helsinki en 1999. La meta consistía en conseguir en cuatro años la capacidad de desplegar 50 ó 60 000 hombres en un lapso de 60 días, y que pudieran ser sostenidos durante un año. En mayo de 2003, cercano el límite impuesto por la meta de Helsinki, el Consejo confirmó que la UE tenía, en ese momento, capacidad operativa a través de todas las misiones de Petersberg, aunque con algunos límites en cuanto al tiempo de despliegue de las fuerzas.

#### *Combined Joint Task Forces*

La cumbre de Bruselas de 1994, la misma en la que se presentó por primera vez la iniciativa de la IESD, también fue el foro donde se generó el concepto de las llamadas Fuerzas Operativas Combinadas y Conjuntas, reconocidas en la literatura por sus iniciales CJTF.<sup>75</sup> Dadas las dificultades que tenía el diálogo con Estados Unidos para levantar una capacidad de defensa netamente europea, y las propias dificultades intraeuropeas que representaría el esfuerzo de hacerlo, el texto aquel del TUE en donde se señalaba que la UE buscaría una política de defensa, y con el tiempo una defensa operativa, iba acotándose; los desarrollos que se fueron consiguiendo algunos años después para darle sustancia a la PESC se acercaban más al concepto del fortalecimiento del pilar europeo dentro de la Alianza Atlántica, que al del desarrollo de una identidad europea distintiva. Así, estas CJTF buscaban hacer más eficiente una coordinación entre las instituciones europeas (la

UE y la UEO) y la OTAN, “[dando] expresión a la identidad europea de defensa dentro de la circunscripción de la OTAN, mediante la noción de fuerzas ‘separables, pero no separadas’.”<sup>76</sup> Gracias a este concepto, Estados Unidos le daba su “bendición” a los europeos para contar con los activos de la OTAN (puestos a disposición de la UEO) en caso de que se presentara una situación en la que los estadounidenses no involucraran directamente su fuerza.<sup>77</sup>

#### La figura del Alto Representante de la PESC.

Emanado de las necesidades de perfeccionamiento de la PESC, necesidad reconocida en el propio texto del Tratado de Maastricht como mandato legal para los Estados miembros, se convocó a una Conferencia Intergubernamental, con el objetivo de “revisar algunas de sus disposiciones”<sup>78</sup>, lo que llevaría al Tratado de Ámsterdam de 1997. En materia de política exterior, de Maastricht en adelante, los cambios que se han hecho a la primera formulación de la PESC han buscado, principalmente, aclarar las áreas en las que dicho Tratado permanece ambiguo, y en concreto, intenta crear los mecanismos que permitan más eficientemente a la Unión de hecho actuar y no sólo reaccionar frente a las circunstancias internacionales que así lo requieran. De ahí la adición de estrategias comunes a las ya existentes posiciones comunes y acciones comunes, la creación de una unidad de planificación de políticas y de alerta rápida, y otras modificaciones específicas.

Una clara innovación que trajo consigo el Tratado de Ámsterdam, es la representación de la política exterior de la Unión. Este papel, un importante avance del tratado de Ámsterdam, le es encomendado al Secretario General del Consejo, quien es nombrado Alto Representante de la PESC. Esta figura se crea con el objetivo de otorgarle mayor “visibilidad y coherencia” a esta política, como lo señalan los textos explicativos del Tratado que la UE publica, y para “asistir” a la Presidencia según las mismas fuentes<sup>79</sup>. Es muy frecuente en la literatura encontrar referencias a la famosa pregunta formulada en los

setenta por Henry Kissinger como Secretario de Estado del gobierno estadounidense: ¿qué número telefónico debía marcar para comunicarse con Europa? Es frecuente también que se presuma que la creación de la figura del Alto Representante sería quien por fin respondera esas llamadas. Aunque esto no es del todo cierto, porque la PESC de la UE aún dista mucho de funcionar como una cancillería europea, el Alto Representante concentra en una sola persona una serie de funciones que solían encontrarse en manos de un grupo cerrado de diplomáticos que mantenían contactos entre sí y con sus gobiernos, pero nada más. Esta dimensión de institucionalización le concede a Europa, en efecto, un rostro ante el que el resto del mundo puede hablar, mirar y escuchar. En este sentido, una de sus funciones es la de coordinar el diálogo político con terceros, así como contribuir con la Presidencia y con el propio Consejo a la formulación, elaboración e implementación de decisiones. Esta “cabeza” de la PESC también debe velar por la comunicación con el Parlamento Europeo y con todos los miembros del Consejo, para que éstos estén debidamente informados de las actividades exteriores de la Unión.

### 3.2 LAS GUERRAS Y LAS RESPUESTAS EUROPEAS.

#### *Croacia y Bosnia.*

La lección más importante de la primera década de vida de la PESC es la aprendida con los conflictos balcánicos como fondo. La desintegración de la República Socialista de Yugoslavia (RSY) se trató de un conflicto interno, en el que desde el gobierno en Belgrado se intentó por los medios más extremos hacer prevalecer una dominación serbia sobre el resto de los grupos étnicos que convivían en el reducido territorio de la antigua Yugoslavia, que de por sí tenía un buen número de motivos de división: históricamente, han cohabitado en un territorio muy reducido, con gobiernos que por lo general no están suficientemente fortalecidos, una multiplicidad de nacionalidades con idiomas diferentes y una mezcla de religiones<sup>80</sup>; para agregar a lo anterior, hay en la región también presencia

de sentimientos paneslavistas, agregando aún un tema más de división y confusión a una región ya dividida y confusa de suyo. Los Balcanes son, como probablemente ninguna otra región en el planeta, una ventana de dos vistas hacia mundos distintos. Y es, paradigmáticamente, punto de división.

Desde la muerte del Mariscal Tito en 1980 había desaparecido la fuerza que había mantenido unificada a la República Socialista de Yugoslavia como una sola entidad desde el final de la Segunda Guerra Mundial; los reclamos nacionalistas añejos, los enfrentamientos históricos y además un muy pobre desempeño económico tenían a la RSY muy cerca del colapso. Las condiciones imperantes en los Balcanes a partir de que Slobodan Milosevic, un militante serbio del Partido Comunista, se erigió como líder de éste en 1986, empeoraron considerablemente. A partir de ese momento, y sobre una plataforma nacionalista, la política de Milosevic estuvo encaminada a engrandecer al pueblo serbio dentro de la federación yugoslava, paralelamente minimizando a las demás nacionalidades.<sup>81</sup> Uno de los discursos populistas de Milosevic, por ejemplo, sostenía que los problemas económicos a los que se enfrentaba Yugoslavia se debían a la marginación de Serbia al interior de la federación.

En julio de 1991 estallaron las hostilidades en Croacia, resultado de una campaña de agresión lanzada desde Belgrado contra los musulmanes croatas. Era imposible que la UE en ciernes pasara por alto estos acontecimientos, particularmente en el momento en el que intentaba definir su potencial política exterior. Tanto Croacia como Eslovenia reclamaron su independencia de la República, pero la lucha armada en Croacia no concluyó sino hasta mayo de 1992. Como puede notarse, al tiempo que estos acontecimientos tenían lugar, el TUE estaba apenas en formación, y no sería sino hasta 1993, dos años después, que se pudiera concretar la lista de áreas en las que se pondrían en marcha las acciones comunes. (Más tarde, cuando por fin se lograran consignar estas áreas, la dedicada al reestablecimiento de la paz en los Balcanes establecía que: “Se deberá

buscar una solución negociada y durable al conflicto; se deberá contribuir a la implementación de un plan de paz y al apoyo a acciones humanitarias.”<sup>82</sup>) De modo que mientras tanto, teniendo todo el tema en discusión, la CE/UE no pudo coordinar una acción efectiva frente a lo que sucedía en Croacia. La todavía funcional CPE desplazó hacia el territorio en cuestión una Misión de Monitoreo, y durante ese periodo, los miembros de la CE/UE negociaban los términos de su PESC. Francia propuso entonces que a esta Misión se le dotara además de un carácter militar, y que para ese efecto se hiciera uso de la UEO a la que, como hemos dicho, se le asignaba este papel en el TUE. Pero el TUE todavía no estaba terminado, ni mucho menos en vigor, de modo que por su parte, Gran Bretaña se opuso rotundamente a esta propuesta. El resultado, evidentemente, fue que la CE/UE no tuvo ninguna presencia armada en Croacia.

Pero lo que verdaderamente le propinó un fuerte golpe a la credibilidad de la PESC en ciernes, fue el reconocimiento que Alemania hizo en 1991 de la independencia de Croacia y Eslovenia, cuando el resto de los miembros de la CE/UE habían estado negándose a otorgarla. Al final de ese año, Gran Bretaña y Francia accedieron a unirse al reconocimiento que Alemania hizo tempranamente, y en más de una versión se da por sobreentendido que lo hicieron por obtener de Alemania ciertas concesiones para el Tratado de Maastricht. Hay incluso quien señala que este hecho “no sería la última vez que los intereses domésticos de corto plazo prevalecieron sobre las necesidades más apremiantes para la paz en Yugoslavia.”<sup>83</sup> Por otra parte, la frecuente acusación de indisciplina que se le hace a Alemania por haber hecho lo que hizo, tiene también otra interpretación: que Alemania fue el único Estado del occidente que supo apreciar lo insostenible que era ya negar la disolución de la RSY. La falta de Alemania, sin embargo, estuvo en no presionar porque la independencia de estas dos provincias se diera en términos transparentes y pacíficos.<sup>84</sup> En los dos casos anteriores, tanto en la Misión de Monitoreo para Croacia como en el reconocimiento de independencia, se puede apreciar

que la falta de acuerdo o de coordinación entre miembros, le da a la política exterior de la Unión resultados confusos, o no da resultados.

En términos políticos, estos primeros años en los que el inicio del conflicto se empalmó con las negociaciones del TUE, fueron los años en los que los miembros en el seno de la CE/UE intentaban sortear los escollos de una política que podía comprometer sus intereses nacionales. El éxito fue relativo, e interpretado de muy distintas maneras, desde quienes deploraron que desde su nacimiento la PESC hiciera evidente la incapacidad de Europa para detener una guerra, hasta quienes encontraron en ella el mecanismo que finalmente les permitiría superar sus limitaciones.

Para abril de 1992, la crisis de los reconocimientos croata y esloveno había dejado de ser la principal preocupación en la CE/UE, pero en ese mes estalló la guerra en Bosnia-Herzegovina. Este conflicto armado en lo particular “originó las peores violaciones a los derechos humanos que se hubiesen visto en Europa desde 1945.”<sup>85</sup> La guerra duró más de tres años, durante los cuales, los esfuerzos de la UE para controlarla o resolver el conflicto no fueron suficientes. Fue necesaria la intervención estadounidense, no únicamente la de su armamento, sino hasta la de sus diplomáticos. Richard Holbrooke fue quien negoció durante un largo periodo con Milosevic, y quien finalmente llevó a la firma del acuerdo de paz de Dayton, en Ohio, Estados Unidos, en diciembre de 1995. Es significativo que una paz enteramente europea se firmara en territorio estadounidense.

Estados Unidos, por su parte, había intentado mantenerse tan alejado como le fuera posible de los conflictos europeos en la década de los noventa, y no intervino sino hasta que la magnitud de la guerra en Bosnia fue internacionalmente reconocida. Hasta antes de ese punto, los políticos estadounidenses se encargaron de hacer manifiesto lo mucho que los líderes europeos dependían de la fuerza americana, y cómo lamentaban que Europa siguiera teniendo que recurrir a los Estados Unidos para solucionar los problemas en su propio patio trasero. Cuando las fuerzas estadounidenses de hecho intervinieron, lo

hicieron tomando el control de las misiones, con frecuentes altercados y discrepancias con los mandos militares europeos. La opinión de Holbrooke en el momento era que, a menos de que Estados Unidos decidiera actuar tanto política como militarmente, los europeos no eran capaces de conseguir resultados por ellos mismos.

Éstos, en efecto, parecían perdidos en una especie de diplomacia que no estaba dando, en realidad, mayores resultados. Parecía que no estuvieran realmente conscientes del tremendo número de muertos y desplazados que la guerra estaba generando, ni conscientes tampoco del grado de inestabilidad que se había creado ya en la zona, afectando desde luego a los vecinos inmediatos al conflicto (Albania), y muy pronto a los vecinos de los vecinos (Italia). Entre 1994 y 1996 le fue asignada a la UE su primera misión de pacificación en Mostar, con resultados poco halagadores. De acuerdo con algunas opiniones, fue el gobierno británico de John Major el que sentó el tono general de la respuesta europea frente a Bosnia, un tono tibio y poco decidido. Sin embargo, una vez firmados los acuerdos de Dayton, el mayor peso económico de la reconstrucción de la zona acordada en Dayton, fue pagada por la UE. A finales de 1995, Francia lanzó la iniciativa de Royaumont, que buscaba crear todo un pacto de estabilidad balcánica.

Hicimos referenciao anteriormente al Grupo de Contacto para Yugoslavia. Fue un grupo creado en 1994 que se sostuvo como un mecanismo paralelo a los esfuerzos institucionales de la PESC durante la década de los noventa. Fue un foro alternativo en el que los miembros de la UE más capaces de influir en el conflicto en la península balcánica, junto con Estados Unidos y Rusia, se reunieron para intentar frenar tanto la limpieza étnica que planeaba llevar a cabo Milosevic, como las matanzas que a su vez tenían lugar como resultado de las respuestas de los grupos agredidos. Serbia con frecuencia recurría a Rusia para buscar su apoyo, y las diferentes facciones involucradas en el conflicto pedían a su vez ayuda a distintos países. Francia, Gran Bretaña, más adelante Alemania y después Italia se unieron en este Grupo de Contacto intentando, entre otras cosas, que al estar

todos estos Estados Unidos en un solo cuerpo, se eliminara la posibilidad de respaldos bilaterales que hubiesen prolongado los enfrentamientos.

En términos políticos, este Grupo fue una verdadera afrenta a la PESC. Y sin embargo, deben tenerse presentes dos cosas: por un lado, esta Política estaba apenas en formación, y era un hecho reconocido por todos sus participantes que era necesario afinarla recordando que, en su totalidad, el proceso de integración que paulatinamente había llevado desde una unión económica de seis Estados hasta una Unión que buscaba una dimensión militar entre doce o quince<sup>86</sup> miembros, había tomado medio siglo. No se podía esperar que la construcción de la PESC estuviera completamente acabada en uno o dos años. Y por otro, que lo que este Grupo de Contacto estaba reflejando no era otra cosa que esa necesidad de contar con la participación de los Estados capacitados para ejercer el liderazgo, --algo que de hecho hicieron-- que sería necesario dentro o fuera de una PESC. En este sentido, si no había una previsión especial para que los Estados sometieran la conducción de sus políticas exteriores a una decisión tomada por un órgano superior a ellos en la UE, y por el contrario, en el TUE explícitamente se mantenía la identidad de cada política exterior nacional, lo que los europeos más involucrados en ese Grupo hicieron fue hacer uso de las capacidades y recursos con los que de hecho contaban para intentar influir sobre un conflicto cada vez más incontrolable que afectaba potencialmente a toda la Unión.

La PESC iba reforzándose durante la década, después de la dificultosa llegada que tuvo al tratado de Maastricht. En particular, lo importante era ir afinando detalles, en tanto la mera institucionalización dejaba, como ya hemos señalado, tremendos espacios vacíos a los que aún faltaba dotar de capacidad de operación. Como señalamos arriba, un 'detalle' muy importante de aclarar era la relación que la UE podría mantener frente a los Estados Unidos al contar con una PESC europea y propia, y cómo se iría resolviendo la innegable dependencia europea de los recursos americanos. Afortunada, o

desafortunadamente, el trasfondo a las negociaciones intraeuropeas y transatlánticas, fue un conflicto armado de las características que se supondría podrían tener en adelante el resto de los conflictos que se presentaran en el mundo de post-Guerra Fría, que tenía lugar en suelo europeo, y que seriamente comprometía la seguridad de este continente, un coloso comercial y económico, carente casi por completo de una dimensión política que le permitiera influir sobre él. Así que las necesidades podían irse manifestando sobre la marcha de los acontecimientos. Pero en tanto la integración europea es un proceso tremendamente pesado, y que en lo particular en esta área depende de voluntades nacionales nada fáciles de sintonizar, no era posible pensar que ni la premura ni la magnitud del conflicto, fueran catalizadores suficientes para alinear de pronto tras de sí a todos esos intereses dispares. Y sin embargo, contra este pronóstico, algo así sí sucedió cuando estalló la guerra en Kosovo, con los resultados ya conocidos, a los que hacemos referencia en adelante.

#### *Kosovo.*

A mediados de la última década del siglo XX, había sido necesaria una agresiva intervención estadounidense para detener el primer conflicto armado de la post-Guerra Fría en Europa. La década, que se había estrenado con la confianza por los cielos, con la frase “la hora de Europa ha llegado”, y una *Unión Europea* que por primera vez lo era, a la mitad de su recorrido se enfrentaba a una realidad ligeramente más cruda; llegaría a su final dejando contrita a la conciencia europea ante la falta de capacidad para controlar a su zona de influencia natural durante toda una década. Sin embargo, el balance de los daños deja lecciones importantes, y sobre todo, claras.

Hacia el final de los años noventa, se habían superado ya dos conflictos armados en la región, el primero en Croacia y el segundo en Bosnia, desatados por razones similares, cada uno tan cruento y tan cruel como el otro. Sobre ese terreno se perfilaba la última

conflagración de la década. Dadas las fuerzas centrífugas que atomizaban a las regiones, desde que Eslovenia y Croacia habían abiertamente planteado las razones de su secesión de la Federación, la población albanesa había intentado conseguir lo propio en la provincia autónoma de Kosovo<sup>87</sup>. Cuando la guerra de Bosnia fue concluida en Dayton, los términos de este acuerdo eran deficientes para la propia Bosnia y para el resto de la Federación, y además fueron implementados muy pobremente. Y si un tema fue obviado en Dayton fueron los reclamos, hasta ese momento pacíficos, de los albanos-kosovares. El líder de la resistencia albanos-kosovar, Ibrahim Rugova<sup>88</sup>, abrazó desde 1991 un curso no violento de resistencia ante la presión que ejercía sobre este grupo el hecho de estar inserto precisamente en territorio serbio.

Sin embargo, el pacifismo de los kosovares fue muy mal recompensado por la comunidad internacional, la cual apreciaba su orientación, pero no hizo nada para apoyarlos. Como se ha mencionado, los acuerdos de Dayton hicieron el tema completamente de lado. Una de las consecuencias de esta falta de apoyo internacional, fue la radicalización de ambas partes, tanto de Belgrado como de los propios kosovares, muchos de los cuales comenzaron a abandonar la resistencia pacífica, y a no aceptar nada menos que una retirada total de los serbios.<sup>89</sup> Sabiendo Milosevic lo dudosa que llegaba a ser la respuesta de la comunidad internacional ante sus políticas étnicas al interior de la ex- Yugoslavia, que se le seguía considerando un actor fundamental para preservar cierta estabilidad en la región, y más aún, que nadie pensaba en apoyar la creación de nuevas fronteras en los Balcanes (es decir, Kosovo no hubiera encontrado apoyo para independizarse del todo de Serbia), comenzó a lanzar ofensivas contra supuestos separatistas en Kosovo, atacando a la población albanesa, en febrero de 1998. A su vez, las fuerzas irregulares de albanos-kosovares lanzaron su propia campaña contra los serbios de Kosovo.

Las hostilidades venidas de ambas partes se acendrarón en el segundo semestre de 1998, y en enero de 1999 el descubrimiento de una fosa con cuarenta y cinco cuerpos de albaneses masacrados en Racak, Kosovo, dio un sentido de urgencia a las partes involucradas en mayor o menor medida en los Balcanes dada la serie de conflictos en la región durante los años anteriores (la UE, la OSCE, Estados Unidos y la OTAN) quienes temían ya que la violencia generalizada estallara en cualquier momento. Estos fueron los prolegómenos a los acuerdos de Rambouillet, una primera fase de la actuación europea frente a Kosovo que concluyó cuando el mero uso de la diplomacia, el mejor instrumento de los europeos, colapsó y fue necesaria la intervención militar de la OTAN que condujo una guerra en la primera mitad de 1999 para detener las matanzas, si bien no para lograr un acuerdo que realmente diera estabilidad a la región.

Los puntos que se propusieron en los acuerdos negociados en el palacio de Rambouillet, en Francia, fueron establecidos básicamente por británicos, franceses y estadounidenses. Se pretendía alcanzar un punto de equilibrio en el que les fuera posible a serbios y albaneses detener las agresiones mutuas y convivir –como a fin de cuentas venían haciendo hasta ese punto. Una observación de las actitudes de los miembros de la UE que precedieron a los acuerdos de Rambouillet y al bombardeo sobre Milosevic, permite observar, de alguna manera, un poco de lo que los años y las experiencias previas de una política exterior y de defensa europea legaron. Por un lado, está el “reconocimiento” británico, por razones que ya se han expuesto al hablar del tránsito hacia la PESD, de la posibilidad que les ofrece el campo de la seguridad para ejercer un liderazgo efectivo dentro de la Comunidad. Por otro, el reconocimiento de los franceses del tipo de cooperación que se podía desarrollar con la Alianza Atlántica gracias a una iniciativa que reforzara las capacidades europeas, así como la asunción del papel de liderazgo europeo que siempre buscaron. Por otro, los esfuerzos alemanes por quedar claramente establecidos “del lado correcto”; y con todo, la crisis de Kosovo dejó ver por sí misma, sin

maquillaje, la realidad de la dependencia de la diplomacia europea del respaldo de los activos militares de la OTAN, es decir, de Estados Unidos, para hacerse creíble y efectiva

Como se señala acertadamente en la literatura, el impulso que los británicos le dieron a la creación de una identidad de defensa, con Kosovo como fondo, fue sustancial. A ello nos referimos antes, al suponer que este conflicto pudo haber actuado como catalizador de los esfuerzos europeos (en particular para conseguir la PESD). Es difícil que deje de llamar la atención que la iniciativa para reforzar un elemento de seguridad de la PESC viniera de Londres.<sup>90</sup> Debe recordarse que el año anterior había cambiado el gobierno de Downing Street, y aunque haya quienes sugieran que el comportamiento de los ingleses hubiera sido muy semejante bajo un gobierno conservador<sup>91</sup>, es importante destacar el liderazgo ejercido por Tony Blair en el acercamiento con el continente. Por otro lado, tras el papel secundario que habían desempeñado frente a Bosnia y el riesgo visible de que Kosovo se convirtiera en un conflicto de proporciones muy complicadas de manejar dadas las limitadas capacidades de la UE, Blair se manifestó por dotar a la PESC de credibilidad; en específico, dotar a la Unión de una capacidad militar efectiva, capaz de cubrir las tareas de Petersberg, y de ser desplegada con rapidez.

En diciembre de 1998, Jacques Chirac se sumó a la iniciativa de Blair, y juntos en Saint-Malô enunciaron los objetivos de la que el mismo diciembre se convertiría en la Carta de Defensa Europea de la cumbre de Viena: se establecía que la UE debía contar con capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir utilizarlas, y la presteza para hacerlo. Estos requisitos resumen a la perfección cuáles son las necesidades que deben cubrir los europeos si quieren pensarse a sí mismos como un actor internacional de peso completo, y no nada más en el renglón económico; y son justamente las exigencias que las crisis en la ex-Yugoslavia estaban dejando de manifiesto que no estaban listos para cumplir aún.

Otro actor sobresaliente la final de la década, no sólo por su peso tradicional, sino por el giro que dio en su postura dentro de Europa en el mismo año, fue Alemania. Tras no haber desplazado un solo efectivo desde 1945, y una larguísima reticencia a comprometerse en ningún esfuerzo armado, los alemanes se mostraron dispuestos bajo el gobierno –también entrante– de Gerhard Schroeder a apoyar tanto la iniciativa franco-británica nacida en Saint-Malô como toda acción emprendida por la OTAN en los Balcanes. Habiendo asumido la presidencia del Consejo en enero de 1999, tuvieron la posibilidad de presionar para intentar negociar con Milosevic mediante todos los recursos diplomáticos posibles, hasta agotarlos. A diferencia de lo que sucedió en los inicios de las conflagraciones en los Balcanes a principios de los noventa, Alemania aprobó los bombardeos de la OTAN, pero se rehusó a aceptar el despliegue de fuerzas de tierra. Siempre se llama la atención sobre el hecho de que fuera una coalición de rojos y verdes en el poder la que enviara a la Luftwaffe a contribuir con fuerzas a la OTAN. En todo caso, lo que debe destacarse es que la coalición logró mantenerse a pesar de las disensiones que Kosovo provocó dentro del parlamento alemán, y que el gobierno mantuvo su postura a pesar de la oposición que despertó principalmente entre los verdes de Joschka Fischer. Incluso, en Colonia, en junio de 1999, hacia el final de la presidencia alemana del Consejo, Schroeder y Chirac acordaron una remodelación de los Eurocorps que los convirtiera en una fuerza de reacción rápida.

Si el viraje de Gran Bretaña y la nueva dirección de Alemania son interesantes, la postura francesa no lo es menos. Hubo también en este caso un cambio de gobierno en abril de 1997, con el que llegó al gobierno una coalición de izquierda bajo Lionel Jospin. A pesar de que los llamados que junto con Alemania estuvo haciendo a Milosevic desde noviembre de ese año evidentemente no estaban rindiendo frutos, París se negaba a apoyar la amenaza de utilización de la fuerza, por considerarla poco creíble. Fue en este punto que cobró importancia la relación francesa con la OTAN: en tanto Francia buscara la creación

de una iniciativa de defensa europea que hiciera uso de los activos de la OTAN, y en esa medida hubiera un acercamiento entre el país y la organización, los franceses pensaban en una estrategia doble: tanto crear una presencia europea distintiva en la OTAN, como avanzar en establecer una entidad de defensa con base en la UE. Esto puede verse como una medida realista para lograr las aspiraciones tradicionales de los franceses de encabezar la defensa en Europa y los volvía a acercar a la Alianza Atlántica.

Convergió así franceses e ingleses, y de ello se desprendió el acuerdo entre los mandatarios de ambos países para impulsar los objetivos de la iniciativa de Saint-Malô de diciembre de 1998. Francia y la Gran Bretaña no habían tomado en cuenta a Alemania hasta ese momento, a pesar de tratarse de tres gobiernos socialistas, y sin embargo Alemania supo sacar provecho de su turno en la presidencia del Consejo para ser incluida en estas discusiones, antes que buscar un enfrentamiento con los otros dos países. En enero de 1999 se les sumó, pues, Alemania, y junto con el Grupo de Contacto se acordaron los términos que se le habrían de presentar a Milosevic para poner un alto a la guerra en Kosovo, en el palacio de Rambouillet. Una vez que este esfuerzo fracasó, y por tanto los tres gobiernos, en particular el francés, pudieron asegurar que los recursos diplomáticos habían sido agotados, se sintieron en libertad de recurrir a la fuerza. Incluso pudieron relajar una lectura ortodoxa de la Carta de las Naciones Unidas, y no esperar en esta ocasión una resolución del Consejo de Seguridad para conducir la acción militar.

Importa que notemos que, por un lado, los miembros de la UE aceleraban la consecución de una PESC efectiva, como sucedió tras la cumbre de Saint-Malô. Hemos dicho que a su vez, ésta tenía como fondo las lecciones que los conflictos balcánicos les estaban enseñando. Por el otro lado, la coordinación que se dio entre los miembros europeos, y de éstos frente a Estados Unidos, permitió el uso de una diplomacia que en efecto contaba con recursos militares, que se utilizaron eficazmente cuando la diplomacia dejó de ser funcional. Ambos hechos no son excluyentes. La utilización de los recursos de

la OTAN no estaba, en 1999, peleada con la construcción de una PESD que buscaba la autonomía europea; simplemente, reconocía que mientras se conseguían las capacidades europeas, la participación con los Estados Unidos era posible y aceptable. La PESD y la PESD preveían que en el futuro, las guerras de Europa no serían peleadas por Estados Unidos, y que por eso debían procurarle a la UE sus propios recursos.

#### **4. Irak: el rotundo fracaso frente al éxito relativo en Kosovo.**

*“Quince naciones tienen solamente un número limitado de intereses en común -intereses lo suficientemente importantes para que haya soldados muriendo por ellos.”*

William Pfaff.<sup>92</sup>

La construcción de la PESC ha demostrado ser un proceso tenso que en los últimos quince años ha ocupado la agenda de la UE con mayor o menor intensidad, y cuya existencia misma estuvo definida por la nueva realidad internacional a la que se enfrentó desde el principio de la década de los noventa. Se ha intentado, a lo largo de los capítulos anteriores, presentar el desarrollo de esta política, fundamentalmente en torno a las dos condiciones que hemos dicho que la definen: las acciones al exterior de sus países miembros, encaminadas a darle solidez, primero; y segundo, que la coordinación de esas acciones individuales gire alrededor de un liderazgo firme y claro.

Hemos, primero, señalado las circunstancias bajo las que la PESC se concibe, nace y se estructura, y después los elementos que cada Estado aporta para su profundización, y los factores que mueven a los Estados a avanzar tal o cual postura dentro de la PESC. En el capítulo anterior, se presentó a la PESC con aquellos instrumentos y características con las que se buscaba que fuera operativa, y se ha intentado demostrar que a pesar de las limitantes, cuando la UE enfrentó el conflicto en Kosovo –a diferencia de lo que sucedió cuando enfrentó el de Bosnia—hubo una convergencia de posturas entre los miembros, e incluso una participación más ordenada de la UE primero y las fuerzas de la OTAN después, que presentó ante Milosevic el concierto que no había encontrado en sus interlocutores en los diez años anteriores. La diplomacia europea se presentó respaldada por una fuerza militar creíble, que no era netamente europea, pero que estaba mucho más en consonancia con la realidad de la posición de la UE dentro de la Alianza Atlántica. Lo

que en este último capítulo pretende analizarse es, ante la prueba de otros acontecimientos, si es posible encontrar algún patrón de convergencia entre los intereses de los Estados, o cuándo, y si el liderazgo es tan necesario como lo hemos planteado antes. Con los acontecimientos que tuvieron lugar en Irak en el 2003, que aquí se presentan, el ejercicio de una “política europea” fue muy distinto al que se tuvo en los Balcanes. Es necesario entender por qué.

Kosovo puede ser visto como un éxito relativo de la política exterior europea. Los europeos habían ya sido obligados por la guerra en Bosnia unos años antes a poner los pies en la tierra, en particular respecto a las condiciones reales de su PESC. Esta vez sabían cuáles eran algunas de las fallas cometidas en Bosnia, como la falta de un frente unido, y que si deseaban aumentar la credibilidad internacional a la que aspiraban en el plano de la seguridad, debían al menos ponerse de acuerdo. La guerra aérea, la que finalmente frenó a Milosevic, la condujo Estados Unidos, pero mucho del trabajo anterior tanto como posterior en la región fue y es desempeñado por los europeos, y en el terreno diplomático al menos hubo avances sustanciales de la UE con respecto a lo sucedido en la región desde inicios de los noventa y en Bosnia apenas cuatro años antes.

La guerra en Irak de 2003, por su parte, ha puesto de manifiesto la divergencia de posturas al interior de la UE, y la oposición del bloque europeo tradicional a la postura estadounidense. Ambos hechos, distintos a lo acontecido en Kosovo, le dan al conflicto en Irak características distintas al anterior, sin que el resultado en uno u otro caso resulte más satisfactorio en términos políticos o humanos. Para la UE, en términos del desarrollo y consolidación de su PESC, es posible que las lecciones extraídas de ambas situaciones sean igualmente provechosas. Lo que resulta una lástima es que el proceso por el cual los estados integrantes de la UE se comprometan con todas sus políticas siga sin quedar del todo consolidado conforme los nuevos ingresos van teniendo lugar. Mientras no se logre una uniformidad mayor de criterios (aquellos que todos los miembros encuentren

provechosos en tanto que europeos) que lleve a una uniformidad mayor en la actuación, es muy posible que el periodo de estancamiento en el que se ha sumido la integración, más recientemente manifiesto tras los procesos de ratificación de la Constitución Europea del 2005, se prolongue. Las consecuencias de ello no serían ni benéficas para los miembros, ni provechosas para sus vecinos y socios.

Al enfrentarse a la desestabilización de los Balcanes, la Unión Europea se dio cuenta de que había llegado su momento para actuar. Al involucrarse en el conflicto, muy pronto pudieron ver que la realidad de su organización política no era perfecta, y sus capacidades militares distaban mucho de ser las necesarias. La sociedad con Estados Unidos se replanteó en un contexto distinto al de la Guerra Fría, pero hacer de lado la relación sigue siendo improbable. Quedó muy claro dentro de Europa que mantener la Alianza Atlántica funcionando bien en términos políticos resulta sustancial, que Europa no debe ver a los Estados Unidos como un rival al que superar en la política internacional, y que lo que en todo caso debe replantearse son las capacidades con las que la UE cuenta para ofrecer dentro de la sociedad con Estados Unidos, y ejercer desde ahí su influencia.

No bien terminaban los europeos de digerir la realidad de su dependencia para con Estados Unidos, en lugar de la posición de igualdad a la que aspiran, cuando los aviones de Osama bin Laden transformaron el rostro del mundo y la política internacional al impactarse contra el World Trade Center en Nueva York. El once de septiembre de 2001 cambió al mundo. Hoy, cinco años después, el rumbo de la sociedad internacional sigue pareciendo incierto, más allá del combate al terrorismo que es la nueva premisa que rige a todo gobierno que se precie de pertenecer al bando correcto. Se trata de una clasificación que en nada se parece a la que dividía al mundo durante la Guerra Fría. Es una mucho más difusa, y por tanto, mucho más propensa a pervertirse. Mientras se terminaba de lidiar con Slobodan Milosevic, tanto la postura intraeuropea como la de la Alianza Atlántica eran aún mucho más predecibles de lo que fueron unos años después ante

Saddam Hussein, o más puntualmente, ante la invasión a Irak, porque si bien nadie puso nunca en tela de juicio la terrible calidad moral de este dictador, las razones por las que Estados Unidos decidió atacar Irak ya no fueron unánimemente aprobadas. Si bien “Irak y Kosovo compartieron un cierto número de características [...] las intervenciones en sí mismas y su contexto estuvieron marcadas por conspicuas diferencias.”<sup>93</sup> Así, se presenta a continuación un breve esbozo de las características del conflicto, y después la situación internacional provocada por la llamada guerra contra el terrorismo encabezada por George W. Bush y los Estados Unidos, en especial el rompimiento abierto que implicó para el consenso intraeuropeo, así como para la relación transatlántica. Intentaremos ver la actuación de los europeos como el caso de prueba de que, en donde se pierde la unidad europea, se pierden las posibilidades de que la PESC dé resultados.

#### 4.1 IRAK-2003.

La invasión a Irak por parte de la autodenominada ‘coalición de voluntarios’ en marzo de 2003 marca el límite temporal de esta investigación. En este apartado se presenta el desarrollo de los acontecimientos políticos y diplomáticos que desembocaron en la acción militar emprendida sobre territorio iraquí, generando en la opinión pública mundial, y en particular en los ciudadanos de los Estados involucrados, una reacción adversa. Resulta un tema de enorme interés para ser estudiado desde el desarrollo de la política exterior estadounidense; como un tema transatlántico resulta más complejo y tanto más apasionante por las repercusiones que tiene a nivel global. Pensando en términos de política europea, puede parecer trunco darle final a la investigación en este punto, dada la división que provocó entre quienes se comportaran con mucha mayor consonancia apenas unos años antes frente a Kosovo.

Con todo, lo que resulta relevante hacer notar es precisamente el proceso que llevó a dicha divergencia. Como se verá, hay opiniones encontradas acerca de la tendencia hacia esta división que podía haberse previsto en Europa desde algunos años antes.<sup>94</sup> El punto más claro se encuentra en la actitud de Tony Blair, quien aparentemente diera un giro de 180° en 1998 al acercarse mucho al continente, y después revirara en la misma magnitud en 2003 frente al conflicto en Irak. Si bien se pueden encontrar distintas interpretaciones históricas para temas tan puntuales, el hecho que no cambia es que a partir de ese momento el impulso que aparentemente había adquirido la integración en materia de seguridad fue echado hacia atrás, y hasta el momento en que se escribe, no ha podido recuperar al menos la espectacularidad que había alcanzado. El consenso subyacente puede seguir siendo el mismo, pero indiscutiblemente debe volver a ganar fuerza en la mentalidad europea si busca su consolidación.

### *Historia.*

La cultura en Irak es particularmente rica. Bagdad fue una ciudad imperial durante siglos, y el simple hecho de estar asentada sobre el río Tigris le da connotaciones únicas. Mientras el territorio estuvo bajo el mando del califato de los Abasidas, Bagdad fue una ciudad de principal importancia durante cinco siglos. En el siglo XIII fue invadida por los Mongoles y posteriormente por los Otomanos en su fase de expansión, quienes se asentaron en este territorio hasta que fueron vencidos en la Primera Guerra Mundial. Después de la derrota del Imperio Otomano tras la Gran Guerra, el territorio de Irak pasó a funcionar como un protectorado británico. Entre 1932 y 1958, Irak fue gobernado por la monarquía jordana Hachemita impuesta por los británicos, tratándose de un periodo sumamente inestable. Con todo, en 1932, se le otorgó la independencia, y fue admitido como miembro de la Liga de las Naciones.

En 1951 se creó el partido Ba'ath en Irak; como movimiento, el "Ba'athismo" presupone el pan-arabismo, entendiendo que los Estados árabes no son entidades particulares, sino regiones de una nación árabe la cual precedió al Islam<sup>95</sup>; es decir, no es el Islam el que define a los pueblos árabes, sino que el arabismo permite el surgimiento y desarrollo del Islam. De suyo, esta filosofía tiende al secularismo, y más adelante, no le fue difícil asociarse con el comunismo. En 1958 un golpe de estado instauró en el poder al Gral. Qasim, asesinando al rey hachemita Faisal II<sup>96</sup>. En 1963, el Partido Ba'ath dio otro golpe de Estado contra el General Qasim, e instituyó en el poder al General Ahmad Hasan al-Bakr como primer ministro, y al coronel Abdul Salam Arif como presidente. Meses más tarde, el mismo Arif encabezó un nuevo golpe de estado contra al-Bakr y el gobierno Ba'ath, pero en 1966 Arif murió, y en 1968 elementos del partido derrocaron el régimen que desde la muerte de éste encabezaba su hermano. Al-Bakr regresó al poder y en 1979 lo delegó en Saddam Hussein.

Saddam Hussein recibió de al-Bakr la presidencia de Irak y el mando del Consejo del Comando de la Revolución. En el sistema que el Ba'ath utilizaba para mantener el control, se procuraba mantener una constante tensión entre las corporaciones dentro del propio gobierno para asegurar que la única lealtad fuera para con Saddam Hussein. Se trataba sin duda de un régimen dictatorial que enteramente dependía de la voluntad de Saddam, y en el que la oposición manifiesta se castigaba con la vida. El aparato de seguridad de Hussein dependía de él y del menor de sus dos hijos, Qusay, de quien partía una intrincada red de funcionarios cuya valía residía en su lealtad. Saddam Hussein pertenece a la minoría Suni de la población iraquí que ha sido tradicionalmente el grupo gobernante. Sin embargo, al permitir que los miembros chiítas del partido fueran quienes dominaran las clases medias y bajas dentro de éste, "parecería que el régimen esperara dotar a la mayoría chiíta de un sentido de participación y pertenencia"<sup>97</sup> al partido. Sin embargo, en la política iraquí, prevalecía una aguda sensación de resentimiento por parte de los excluidos,

de los que se podía encontrar a todos los niveles: los chiítas se sentían excluidos del poder mientras fue ejercido por los sunitas, los sunitas que no provenían de Tikrit, el pueblo natal de Saddam, se sentían discriminados por esto, y los tikritas que no pertenecen a la tribu de Saddam también se sentían discriminados ante estos otros. Y sin embargo, o quizá por ello mismo, Saddam ejerció durante casi treinta años un control férreo que le permitió sostenerse como autoridad suprema en Irak. En realidad, la composición del grupo en el poder estaba basada casi por completo en la pertenencia al clan de Saddam, un “clan de clase” que estaba presente dentro del ejército, del partido, los servicios de inteligencia, la burocracia y hasta la clase empresarial, de modo tal que Saddam se constituía en “presidente, líder y gran patriarca, todo en uno”<sup>98</sup>.

Hussein emprendió una guerra en 1980 en contra de Irán, y en 1990 una en contra de Kuwait. Esta ofensiva llevada a cabo alegando la propiedad iraquí sobre ese territorio fue detenida por una coalición militar, encabezada por los Estados Unidos, que actuó bajo mandato de las Naciones Unidas. La operación conocida como Tormenta del Desierto expulsó al ejército iraquí de Kuwait en febrero de 1991.

#### 4.2 EL SENDERO HACIA EL 2003.

Saddam Hussein continuó en el poder tras la Guerra del Golfo, permitiendo a los inspectores de la ONU y la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) que monitorearan sus actividades en torno al desarrollo de armas de destrucción masiva hasta 1998, año en el que prohibió la presencia de los inspectores, obligándolos a retirarse. La sociedad iraquí padeció el embargo que impuso la ONU al gobierno de Hussein, pero la comunidad internacional intentó paliar los efectos de éste a través del programa Petróleo por Alimentos, creado y monitoreado por la ONU, según el cual se permitía a Irak, a partir de 1996, vender su petróleo y utilizar las ganancias para proveer de alimentos y medicinas

a la población. Para los europeos, la relación que mantienen con todo el Medio Oriente resulta importante en términos del balance que supone al apoyo que tradicionalmente Estados Unidos brinda a Israel, y como aquella política que *Europa* como tal ejerce, desde los años de la CPE. Los intereses petroleros de los europeos en la zona tampoco deben desestimarse. Frente a la Guerra del Golfo de 1990, en tanto se encontraba guiada por un mandato de la ONU, y no dejaba mayor lugar a dudas sobre quién era el agresor y quién la víctima de la agresión, la postura europea fue bastante uniforme al sumarse a la fuerza encabezada desde Washington. (Con todo, la participación de Francia fue más reticente que entusiasta, y si se sumó a esta coalición fue porque el costo de no hacerlo hubiera sido demasiado alto: no sólo la hubiera alienado de Washington, sino de Berlín y Londres también.) Además, en ese momento en el que Europa apenas comenzaba a reubicarse en el mapa tras el fin de la Guerra Fría, la inercia acerca del papel de seguridad tan largamente atribuido a los Estados Unidos era aún mucha como para que los Europeos buscaran destacar en la Guerra por sí solos. Apenas 10 años después, aparentemente, de estas premisas ya ninguna se cumplía.

Los atentados en el World Trade Center de Nueva York en septiembre de 2001 destaparon una nueva realidad en la sociedad internacional: ya nadie se comportaría de la manera en la que lo había venido haciendo desde 1945, aun cuando en la última década del siglo XX, el mundo hubiera adquirido ya características enteramente distintas a las de la Guerra Fría. En este nuevo contexto, ya ni siquiera los enemigos serían los mismos. El “terrorismo”, como objetivo a combatir, es mucho más difuso y omnipresente que cualquier Estado o grupo paramilitar. Aun así, la conexión que el gobierno de George W. Bush estableció entre Osama bin Laden y Saddam Hussein para justificar su intervención militar en el país comandado por éste último, difícilmente convenció a alguien. Según puede apreciarse en las publicaciones aparecidas entre el 2002 y el 2003, el derecho internacional se sentía amenazado por esta lectura de la acción “preventiva”<sup>99</sup> hecha por

los Estados Unidos, del mismo modo en que los europeos en general vieron amenazada la existencia de la Alianza Atlántica, y un enorme número de analistas y académicos vieron amenazada la estabilidad en el Medio Oriente.

*Agosto 2002- marzo 2003: el colapso del consenso europeo.*

El camino recorrido por la comunidad internacional entre el 11 de septiembre de 2001 y el 19 de marzo de 2003 está ampliamente documentado en publicaciones periódicas, artículos diarios en la prensa mundial y libros cuya calidad y objetividad varían enormemente. La primera reacción de la UE después del atentado fue invocar el hasta entonces inutilizado artículo 5 del Tratado de la OTAN, por el que todos los miembros de la Alianza consideraban el ataque contra Estados Unidos como uno en contra de cada uno de ellos mismos, y por tanto se permitían como Alianza el recurso al uso de la fuerza. Aunque los líderes europeos preveían en la presidencia de George W. Bush una inclinación hacia el unilateralismo dentro de Estados Unidos, de acuerdo con un buen número de analistas no fue inmediatamente después de los ataques en Nueva York que se dejara sentir inminentemente el riesgo de tener mayores dificultades dentro de la Alianza Atlántica.

Durante la intervención en Afganistán entre octubre y diciembre de 2001, que expulsó del país al internacionalmente despreciado régimen Talibán, los europeos como tales, e incluso como franceses y alemanes en lo particular, mantuvieron un discurso de apoyo, militar de ser necesario, hacia los Estados Unidos. Pero dentro del gobierno de Bush, algunas de sus figuras clave como el vice-presidente Cheney, empezaron a manejar un discurso profundamente unilateralista. Y pronto después del triunfo en Afganistán, comenzó a tomar forma en Estados Unidos la idea de invadir Irak y derrocar a Saddam Hussein. En enero de 2002, Bush introdujo el concepto del Eje del Mal para referirse a Irán, Corea del Norte e Irak, en su discurso sobre el estado de la Unión. Ante esta perspectiva, los estadistas europeos notaron que en los planes bélicos de Estados Unidos,

ellos aparentemente no estaban incluidos, por lo que estarlo se convirtió en una prioridad. Entre los europeos, una guerra contra Irak no estaba justificada, además de ser altamente riesgosa. Por ello buscaban que Bush estuviera dispuesto a escucharlos mientras emprendía sus preparativos para la guerra, con miras a disuadirlo.

Incluso los ingleses se mostraron preocupados, y utilizando el más solidario de los tonos, comenzaron a alertar sobre los efectos que tal guerra podría traer sobre el Medio Oriente, sobre el derecho internacional, y sobre la Alianza Atlántica.<sup>100</sup> Preocupaba en las capitales europeas que una cruzada unilateral de esta naturaleza seriamente amenazaría a un mundo que había mantenido una relativa paz de medio siglo basándose en un mínimo respeto por las instituciones internacionales, así como en un mínimo respeto por otros Estados, particularmente al tratarse de la relación entre Estados Unidos y Europa. Francia, a pesar de sus manifestaciones de solidaridad con Estados Unidos tras los atentados (una muy visible fue que en los días inmediatos al once de septiembre, *Le Monde* encabezó una de sus primeras planas “Todos somos Americanos”) había también puesto de manifiesto que era necesario tener evidencia consistente en contra de un Estado o un grupo antes de ejercer represalias. Los alemanes, acostumbrados por su experiencia durante la Guerra Fría a mantener una relación muy cercana a Estados Unidos, encontraban la perspectiva de una pérdida tal de cooperación internacional particularmente desconcertante, y en términos más realistas, inaceptable. Incluso dentro de la OTAN, en la que la preeminencia militar de los Estados Unidos podría asegurarle la adopción de cualquier decisión, en la práctica se mantenían debates reales que tomaban en consideración las inquietudes de todos los miembros.

Sin embargo, durante el 2002 el discurso estadounidense se apartaba cada vez más de una posible colaboración, en alianza, con la UE; y dentro de la UE, una reacción que puede atribuirse a la preferencia estadounidense de establecer compromisos con capitales nacionales en lo particular y no con la Unión (entre otros factores), sería que empezaron a

romperse los consensos entre los miembros acerca de cómo actuar frente al cada vez más agresivo discurso de Bush, en especial en contra de Saddam Hussein y su régimen en Irak.

Irak, en efecto, motivó una fuerte escisión entre los europeos. Lo más notorio de esta escisión fue quizá la actitud adoptada por Blair a partir del 2002, en oposición al impulso que venía dando desde 1998 a la construcción de la seguridad europea. En realidad, a nadie sorprende demasiado que Francia mantenga una cierta distancia de las políticas estadounidenses. Y aunque tampoco a nadie sorprenda ver que desde Londres generalmente se apoye esas mismas políticas, en este momento fue notorio por el giro que Irak aparentemente provocó en el consenso que hasta entonces había hecho de Francia y Gran Bretaña los dos grandes impulsores del proyecto europeo de defensa, con las lecciones aprendidas en Kosovo.

Es decir, que Irak se convirtió en una prueba de fuego para la fortaleza del consenso de la PESC, de la que difícilmente saldrían incólumes, en particular porque la manera en que Estados Unidos planteó los términos de la 'guerra contra el terrorismo' ("el que no está con nosotros, está contra nosotros"), profundizó las reacciones de franceses y británicos *frente* a Estados Unidos. Lo que más claramente se perdió fue la relevancia que había tenido para los europeos mismos la consecución de los instrumentos con los que esperaban darle a Europa el papel que en materia de política exterior aspiraban a tener; la disparidad de actitudes tradicionales en franceses e ingleses, buscar lo mismo pero por caminos diferentes frente a la política estadounidense (ver capítulo dos), se acentuó sin dejar paso a racionalidad alguna. El consenso que se había mantenido frente a Milosevic unos años atrás, y el liderazgo que habían podido ejercer dentro de Europa las posturas inglesas y francesas a fines de los noventa, frente a Irak estuvieron ausentes por completo.

Dentro de los Estados Unidos, los militares se pronunciaban en contra de una invasión a Irak por considerarla tan desestabilizadora como la consideraban los europeos, e igualmente alejada del objetivo "terrorista" de toda la guerra emprendida por Estados

Unidos. El entonces secretario de Estado, Colin Powell, no era en absoluto un gran entusiasta de una guerra contra Saddam, y creía que el apoyo internacional que se había conseguido para intervenir en Afganistán se diluiría en cuanto se pretendiera llevar la guerra más allá de los claros vínculos del Talibán con Al-Qaeda. Pero las preocupaciones que se impusieron fueron las de los miembros del equipo de Bush quienes temían que cualquier Estado debilitado podría estar albergando terroristas en cada esquina, y un poco más adelante, que entraran en el juego armas de destrucción masiva, ya fueran químicas, biológicas o nucleares. Con esto en mente, los llamados “halcones” de la política exterior estadounidense propiciaron en Europa la inquietud de franceses, británicos y alemanes arriba mencionada. Y un poco más adelante, también una escisión muy profunda dentro de la Unión Europea, y la aparición en el discurso estadounidense de la “Nueva Europa” que los apoyaba, contraria a la “Vieja Europa”, la que se le oponía.

Durante los primeros meses del 2002, la postura británica comenzó a fluctuar entre el liderazgo europeísta que venía ejerciendo en la PESC sobre la consolidación de la PESD, hacia un apoyo más abierto hacia los métodos estadounidenses de atacar al terrorismo. Esto alejaba a la postura británica de la francesa. El apoyo que Tony Blair terminó ofreciendo a George Bush llevaba, al menos en el inicio, la misma intención que habían tenido los franceses y los alemanes: buscaban tener voz dentro de las consideraciones estadounidenses para llegar a la guerra, básicamente para evitarla. Es posible que una vez que Blair estaba ya comprometido con la política propuesta por Estados Unidos, hubiera seguido creyendo que estaba en posición de evitar una intervención militar. Pero ya que no lo logró, insistió hasta el cansancio en hacer pasar la intervención por el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas. Hay también quien sostiene que las razones de Blair para intervenir en Irak estaban realmente fundadas en un análisis acerca de las perspectivas que esperaban a este país de continuar bajo el dominio de Hussein.<sup>101</sup> De cualquier manera, Blair se ganó lo peor de los dos mundos: perdió ante los europeos, pero

perdió también entre el equipo más cercano a Bush, quienes no se sentían inclinados a agradecerle que hubiera hecho intervenir a las Naciones Unidas.

Alemania, por su parte, se apegaba cada vez más al curso no violento que había mantenido durante medio siglo. No es que en Alemania, como en Francia y el resto de Europa, no hubiera un reconocimiento de la amenaza del terrorismo, sino que los medios por los que los Aliados transatlánticos se aproximan al tema son distintos. En particular, Alemania y Francia en este caso mantuvieron la postura de que contener al terrorismo es un mejor método de defenderse de éste, que atacar preventivamente a un potencial enemigo. Y sobre todo, y esta postura era la que más claramente sostuvo Francia, que si fuese necesario recurrir a la fuerza, esto debería a toda costa hacerse bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

El debate dentro del Consejo de Seguridad pronto reflejaría las tremendas tensiones a las que el tema de la invasión a Irak había estado sometiendo a los miembros de la UE con las posturas tomadas por el gobierno de George Bush. El 8 de noviembre de 2002, este organismo adoptó la Resolución 1441 en la que se otorgaba a Irak una última oportunidad para cumplir con las obligaciones de desarme que se le imponían desde la Resolución 687, adoptada tras el final de la Guerra del Golfo de 1991; de fallar ante esta Resolución, Irak enfrentaría “serias consecuencias”.<sup>102</sup>

Ya para noviembre, Alemania se encontraba en términos particularmente malos con Estados Unidos. Durante el verano, Gerhard Schroeder había utilizado un tono señaladamente crítico de la política estadounidense durante la campaña presidencial, y radicalmente se alejó de la relación generalmente armónica que procuraba tener con la potencia occidental. En este deterioro de la relación germano-americana en particular, se había perdido ya la capacidad de un diálogo constructivo entre ambas partes, como reflejo del diálogo entre Estados Unidos y un grupo de países europeos que optaban por mantener opiniones divergentes respecto al tema Irak.

Ante las malas opiniones promovidas por Schroeder en la campaña (y por cierto compartidas por buena parte de la opinión pública; el resultado favorable a Schroeder en la elección es a veces explicado por su postura anti-estadounidense más que por un apoyo a sus políticas domésticas), el gobierno de Bush a su vez, le marginó. Y como resultado, Alemania adoptó una francofilia que se salió de lo normal. Esto implicaba que incluso llegó a actuar en contra de algunos de los principios básicos de su política exterior, cuidadosamente sostenidos por más de medio siglo, como el de darle preeminencia a la relación transatlántica como sostén de su política exterior, por encima de la básica relación franco-germana;<sup>103</sup> ahora se alejaba de Estados Unidos e invertía el principio.

Aunque el deterioro de la relación de Francia con Estados Unidos era menos sonoro, la relación que tenía en peor estado –con respecto a los últimos años—era la que había mantenido con la Gran Bretaña, tras haber estado impulsando juntos la creación de la PESD. Y entre el resto de los países europeos, el Benelux se encontraba apoyando a la “Vieja Europa”, y España, Italia, Portugal, Dinamarca, y algunos de los países por ser admitidos en el 2004 se alinearon en el lado opuesto, apoyando a Estados Unidos. Éstos, evidentemente, recibieron una enorme deferencia por parte del gobierno de Bush, de manera casi proporcional a los desprecios que la Vieja Europa sufría a su vez.

En medio de estas tormentas diplomáticas, se llevó a cabo en Praga en noviembre de 2002 una reunión cumbre de la OTAN, en la que una de las principales decisiones fue la de otorgarle a la Organización la capacidad de conducir misiones fuera del área geográfica de la Alianza. Esto resulta particularmente importante en tanto que una decisión de esta naturaleza refleja hasta qué punto había quedado relegado a un segundo plano el proyecto de seguridad europeo, como uno que le diera a la UE la capacidad de influir sobre el curso de acontecimientos como los que precisamente tenían lugar en ese momento. Las visiones que al respecto tenían distintos actores europeos reflejaban de la misma manera en qué punto de sus prioridades quedaba el consenso europeo. Para Francia, el combate al

terrorismo necesitaba, más que nunca, una seguridad europea operativa. Para Gran Bretaña, tomó preeminencia una cooperación directa con los Estados Unidos. Alemania, aún en debates sobre cómo utilizar a sus tropas o cuándo desplazarlas, y sin voz en el Consejo de Seguridad de la ONU, no contaba entre su opinión pública con apoyo para ver alejarse a su gobierno cada vez más de los Estados Unidos. “Lo que se perdió en la confrontación germano-americana fue tanto la extensión real del acuerdo transatlántico fundamental, como las bases de una política sobria de una resistencia europea a la guerra”.<sup>104</sup>

Por su parte, la elección tomada entre el resto de los países europeos, y los países de la ampliación del 2004 de apoyar a Estados Unidos, oponiéndose así a la profundización de la PESC, fue nefasta para las pretensiones de unidad de la UE, en un punto del trayecto en el que era necesario mantener una coherencia de proyecto, como la que aparentemente se había logrado para 1999. “Aparentemente”, porque con una prueba como la que impuso el 11/S, fue evidente que no había convicción detrás de posturas como la de Gran Bretaña para integrarse en la construcción de la defensa europea, o en menor escala, España, Italia y el resto.

Para cuando inició el 2003, las partes pasaban por una de las peores divisiones vistas en toda la historia de la Alianza Atlántica. A pesar de que en Estados Unidos se discutiera poco al principio acerca de lo que sería necesario hacer en Irak cuando se destituyera a Saddam Hussein del poder, una vez que la intervención militar fue una decisión tomada, el equipo de Bush no contaba con una noción de cómo acomodarse como una potencia de ocupación; algo en lo que al menos su aliado británico tenía considerable experiencia histórica. Así que después de todo, contar con un mandato de las Naciones Unidas que pudiera seguir actuando después de la victoria militar no sobraba, para lograr en realidad el objetivo esperado por Estados Unidos, a saber, que la democracia y sus buenos oficios se propagaran por una sociedad iraquí que pudiera desarrollarse en paz, de

la cual surgieran nuevas generaciones de ciudadanos empleados, pacíficos y democráticos, los que a su vez propagarían esta misma nueva manera de vivir por todo el Medio Oriente.

Pero ya en enero de ese año, Francia había asentado claramente que se opondría al uso de fuerza militar en contra de Irak, y apenas unos días después de que lo hiciera, Alemania públicamente se le sumó. Rusia hizo lo propio, declarando que vetaría cualquier Resolución del Consejo de Seguridad que la autorizara. A finales del mismo mes, se publicó en el Wall Street Journal una declaración firmada por los jefes de gobierno de Gran Bretaña, España, Italia, Portugal, Dinamarca, Polonia, Hungría y la República Checa, a la que titularon ‘United We Stand’, en la que apoyaban la postura estadounidense de utilizar la fuerza en contra de Saddam para obligarlo a cumplir con los términos de la Resolución 1441. El resto de los países próximos a adherirse a la UE apoyaron también públicamente a Estados Unidos unos días después.<sup>105</sup> A pesar de las claras manifestaciones de Francia y Rusia, Estados Unidos y Gran Bretaña intentaron durante febrero que de hecho se aprobara en el Consejo de Seguridad una Resolución que autorizara el uso de la fuerza contra Irak. Precisamente a sabiendas de que Francia y Rusia la vetarían, Estados Unidos y Gran Bretaña empezaron a circular la versión de la legitimidad “moral” que le daría a la guerra nueve votos de los miembros del Consejo, incluyendo a los no permanentes, a pesar de no contar con la legitimidad estrictamente legal que requería los cinco votos de los miembros permanentes.

Pero esos nueve votos no se conseguirían, y Bush no estaba dispuesto a hacer ya más concesiones en favor de Blair, las sonoras manifestaciones que había generado entre su opinión pública la participación en la guerra, y su alienación europea. El 16 de marzo hubo una reunión en las islas Azores entre Aznar, Blair y Bush.<sup>106</sup> El día 17, Bush envió un ultimátum a Saddam Hussein y a sus dos hijos, Uday y Qusay, para que abandonaran Irak en un plazo de 48 horas, o intervendría militarmente; Hussein, evidentemente, lo rechazó

y el 19 de marzo las primeras bombas estadounidenses iluminaron el cielo todavía oscuro de Bagdad.

Fue posible adelantar el proyecto europeo de seguridad y defensa entre 1998, en que se dio el primer giro aparentemente europeísta de Blair, y el 2002 en que se separó de éste, gracias al consenso sobre la necesidad de su construcción. El 2003 no hizo sino poner de manifiesto las dos maneras en las que Europa ha tradicionalmente respondido frente a Estados Unidos, la de Gran Bretaña, y la de Francia, una que podría llamarse Atlanticista y otra que podría llamarse Gaullista.<sup>107</sup> En realidad, las dos han demostrado ser ineficaces para darle a la UE una verdadera presencia en la política internacional. La lección parece seguir siendo la misma: Europa cohesionada, detrás de una misma convicción sobre la necesidad de contar con un proyecto de seguridad y defensa operativo, es la única Europa que puede cumplir su aspiración de ser un actor de peso en el mundo en el siglo XXI, tal y como éste se moldea a partir del once de septiembre.

### **Conclusiones.**

La propuesta central de esta investigación intentó centrar la atención en un fenómeno político que ha tenido lugar en Europa en particular durante los últimos quince años. La creación y la consolidación de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea nos llaman poderosamente la atención por la capacidad que tienen potencialmente para ejercer una influencia importante sobre el curso de los acontecimientos a nivel internacional. Son igualmente atractivas como objeto de estudio por el desarrollo que en sí han tenido y por las características que se han ido poniendo de relieve durante ese desarrollo. Asentamos, al principio de este trabajo, que trabajaríamos con la hipótesis de que una Unión de Estados que busque tener una presencia internacional con capacidad de influencia debe necesariamente contar con recursos militares suficientes para hacer creíble el ejercicio de su diplomacia, así como actuar con base en una uniformidad de criterios y objetivos sólida, y de preferencia centrada alrededor de un liderazgo ejercido también de manera eficiente.

A lo largo de las páginas anteriores encontramos a Europa como un espacio nominal que al final de la Segunda Guerra se redujo primero para después comenzar a ensancharse de nuevo, y que hoy tiene el carácter de Unión Europea, es decir, de una comunidad basada en la unidad de criterios. Cuenta, desde mayo del 2004, con 25 miembros, y abarca, no en su totalidad, desde Iberia, la aislada Gran Bretaña, hasta el límite mismo de la nueva Rusia. En teoría, estos 25 miembros comparten esa unidad de criterios e incentivos. En la realidad, se tiene la geometría variable de la UE, o la Europa a dos (hasta tres, a veces) velocidades, o una Europa de primera, frente a una de segunda, o más recientemente, una Nueva frente a una Vieja Europa. Es una Europa que comparte tarifas arancelarias y una moneda única, pero que no puede tragar la idea de un ejército comunitario; cuya policía establece acuerdos de cooperación a lo ancho del territorio y

cuyos ciudadanos se desplazan libremente por él, pero que no se decide a tomar una postura comunitaria frente al hegemón por la serie de intereses nacionales que están en juego.

Es una Unión Europea que institucionalizó su Política Exterior y de Seguridad en una etapa reciente de un proceso de integración que no se detiene hace más de 50 años. Una Unión Europea conformada a fin de cuentas por Estados independientes y soberanos –tan independientes y soberanos como sean éstos en el momento actual– que siguen defendiendo las nociones más básicas de soberanía, las que tienen que ver con una identidad militar que respalde su capacidad de negociación diplomática<sup>108</sup>. Lo que a lo largo de las páginas anteriores se ha presentado ha intentado mostrar que, por el momento, las fortalezas de la UE están en otra parte. La Unión es un coloso comercial, que podría haberse contentado con el papel de poder civil que su condición económica ya le había proporcionado.

Pero es la Unión misma la que busca consolidar una presencia internacional que podríamos calificar de “completa”, una que un Estado nacional debe poseer si busca sobrevivir en el sistema: ante todo, una capacidad de ejercer política exterior respaldada por una fuerza militar creíble. La Unión ha querido dejar de ser mera Comunidad, después de tres rondas de ampliaciones. Y buscó, al mismo tiempo lograr una identidad que le equilibrara frente a las expectativas que tenía de sí misma. Sin embargo, basados en un sustento teórico que privilegia los intereses nacionales como criterio de política exterior, encontramos las dificultades con las que se ha topado la UE para hacer operar efectivamente a su PESC porque no se han podido conciliar en ese terreno tantos intereses nacionales que fácilmente divergen.

Los antecedentes políticos de la PESC son lo que mejor nos permite apreciar los avances en la voluntad de ser Unión. Viendo en retrospectiva, lo que salta a la vista es cómo se va adquiriendo una especie de ‘conciencia global’ entre los miembros de la CE. En

una primera instancia se pretende construir una Unión a partir de Estados Nacionales deshechos por la guerra, y prueba imposible. La cautela con la que se va haciendo manifiesta esa conciencia nos habla de un contexto rígido y de lo bien que le sentaba a la Europa occidental de post guerra. Mas la naturaleza misma del proceso de integración apunta hacia una convergencia cada vez mayor, basada en la premisa de que un Estado por sí solo difícilmente podría tener el mismo impacto sobre los asuntos externos a las fronteras europeas (y en ocasiones a las que tienen lugar *dentro*: recuérdese que en sus inicios, la CPE buscó entre otras cosas, entender y reaccionar de manera efectiva frente a la *Ostpolitik* del canciller Brandt) que un conjunto de Estados. Y cuando el conjunto europeo se enfrentó a una potencia única, con más claridad se vio la necesidad de contar con los recursos comunes que le permitieran estar a la altura del coloso, y poder mirarle de frente y hablar con la misma autoridad que éste. Quedó claro también entonces que el peso completo se conseguía únicamente si se podía actuar frente a frente Estados Unidos en las mismas áreas que éste abarca. Era necesario que la integración abrazara también el tema de la seguridad y la defensa, la seguridad hacia afuera de las fronteras, la defensa de todo aquello que está dentro de ellas.

No cabe duda de que los estadistas europeos cuentan con una habilidad especial para sacar el mayor provecho de situaciones que se encuentran en su mejor momento. Por eso saben aprovechar los impulsos que toma el proceso integracionista para intentar avanzar sustancialmente en su profundización. Como vimos, hacia 1990 el contexto interno era favorable ya, y los acontecimientos ajenos a la dinámica de la integración vinieron a favorecer aún más ese contexto. El avance es sustancial, no hay duda respecto a ello, cuando se consagra una Política Exterior para la Unión Europea en un Tratado que la hace vinculante para los Estados miembros, y todo otro nuevo integrante. Desestimar la importancia del salto cualitativo que ello implica sería un error. Pero por esa misma razón

se siguió su desarrollo tan de cerca, y por las altas expectativas que en ella estuvieron puestas fue tan duramente criticada, así como ardorosamente defendida.

Pero lo que esta investigación ha intentado resaltar es que las fallas y debilidades de las que la PESC sin duda adolece pueden ser resueltas y subsanadas exclusivamente por la voluntad de hacerlo de las partes que la constituyen. Una iniciativa que partió de la necesidad que los Estados percibieron de hacerse con las herramientas que les permitieran ejercer comunitariamente una influencia real sobre la política internacional, no puede adquirir un carácter institucional propio si ese impulso no le es dado por sus unidades originales. Tampoco puede profundizarse si se pierde de vista el objetivo principal, a saber, adquirir la personalidad propia suficiente para influir directamente sobre un conflicto que le ataña o le amenace *sin depender de terceros actores*. No puede tampoco avanzar si ante todo se pierde la unidad que para la Unión Europea hace la fuerza. Es decir, es necesario que haya un consenso fundamental sobre el objetivo buscado, así como sobre la manera de llegar a él. La unidad que es necesaria, con todo, debe ser sustancialmente mayor que cualquier posible disensión, porque si bien las diferencias pueden ser canalizadas hacia la construcción de un consenso aún mayor, de no ser posible dirimirlas se convierten en las razones por las que resulte imposible alcanzar el acuerdo que le de sustancia al esqueleto de argumentos políticamente correctos que los estadistas esgrimen en el discurso.

Un problema que a este respecto se presenta es que en el fondo de esas diferencias pueden fácilmente encontrarse posturas irreconciliables; cuando el conjunto de Estados que constituyen la UE concuerdan –o bien, cuando las partes que tienen capacidad de liderazgo lo hacen-- puede suceder algo como lo que se vio frente al conflicto en Kosovo: una armonización de criterios respecto a la necesidad de actuar para frenar a Milosevic, el reconocimiento de la dependencia europea respecto a los recursos militares estadounidenses, y al mismo tiempo la voluntad de tomar una parte muy activa en su

administración. Es bien cierto que Kosovo no es una perla de la PESC, y que fácilmente se puede ser muy crítico al respecto. En lo que insistimos que es necesario poner la atención, es en esa convergencia de intereses y acciones que los miembros de la UE tomaron, que fortaleció sin duda los cimientos de la PESC y que abría una buena perspectiva de profundización para los años por delante.

Pero como se vio también, los principios más arraigados de las políticas exteriores nacionales no serán siempre conciliables. En el caso de Kosovo, la circunstancia acercó las posturas europeas de británicos, franceses y alemanes, pero no por mucho tiempo. Hubo una convergencia de conveniencias que resultó muy benéfica para la PESC y por tanto, para la profundización de la integración y de la UE misma. Pero no hubo un verdadero acuerdo de proyecto a largo plazo, que incluyera el tipo de relación que se buscaba para la UE con Estados Unidos. Ésta siguió siendo, en el fondo, un asunto nacional. Y precisamente cuando más apremiante resultaba que hubiera entre los miembros de la UE un consenso que les diera una postura unificada y fortalecida, las diferencias inherentes a los intereses nacionales hicieron añicos las débiles fuerzas centrífugas que habían cohesionado a la PESC unos cinco años atrás. Y así, la serie de reformas y profundizaciones a las que la PESC había sido sometida durante casi diez años, y los instrumentos pensados y creados para eficientarla se quedaron en el papel, mientras de gobierno a gobierno aumentaba el tono recriminatorio de la crítica.

En cuanto a la relación transatlántica, sigue siendo tan importante como siempre para ambas partes. Pero Estados Unidos percibe una amenaza a su poderío en el fortalecimiento de la Unión Europea, de ahí la ambivalencia con la que durante la década de los noventa, esa en la que por primera vez se encontraba en posesión de la primacía internacional indiscutida, respondió a las propuestas de una política exterior europea. La UE, por su parte, no ha sabido tampoco definir con claridad cómo pretende relacionarse

con el poderío estadounidense por un lado, y con sus recursos por el otro, de los que quiere seguir siendo capaz de echar mano en el momento de necesidad.

Tristemente, el más negativo de los resultados de la separación del 2002-2003 entre los aliados para la profundización de la UE es el olvido en el que ha caído la armonización de objetivos que parecía haberse conseguido en 1998. En ese momento, Gran Bretaña y Blair se convirtieron en los actores clave para que los esfuerzos para alcanzar una defensa autónoma del continente entraran en camino de concretarse. El respaldo que la capacidad militar inglesa le podía dar a las aspiraciones francesas, así como el apoyo que políticamente implicaba tener a Gran Bretaña comprometida con un esfuerzo político como la PESD, fueron un impulso importantísimo para la consolidación de la PESC.

No obstante, el tiempo e Irak demostrarían que el compromiso era coyuntural y que ante la posibilidad de mantenerlo en aras de la unidad europea, o apegarse a las formas de acción política en las que tradicionalmente se han reflejado los intereses británicos –en particular en cuanto a la relación con Estados Unidos-- la decisión se tomaría sin esfuerzo según el segundo criterio. Lo novedoso, en efecto, fue el giro del 98 y no el del 2002. Se puede ver en los británicos lo que sucede también con los franceses. Su propia concepción del mundo, de Europa y de sí mismos es prioritaria todavía sobre la concepción de la unidad. Si esta concepción le acerca a la visión estadounidense o le aleja de ella, pasó a ser secundario en un momento en el que debió haber sido prioritario fijar una postura común al respecto.

Como se asentó en la introducción a este texto, la hipótesis que se planteó fue que la Unión Europea necesita una capacidad militar efectiva para conseguir su objetivo de convertirse en una fuerza internacional de peso; que mientras sea incapaz de respaldar su diplomacia con una fuerza militar autónoma, ésta se quedará trunca; y más allá, que antes de todo ello le es indispensable adoptar posturas verdaderamente comunes, centradas en

un liderazgo efectivo, y respaldadas por un consenso mayoritario. Es decir, ello le da respuesta a la pregunta central: la relevancia de la Unión Europea en materia de seguridad internacional está restringida por las limitantes que tengan sus miembros para someter los intereses de sus políticas exteriores nacionales a un interés europeo de política exterior; mientras las consideraciones nacionales prevalezcan sobre el ideal de unidad europea, no será posible profundizar en los instrumentos y mecanismos que los mismos europeos han creado para lograr ese ideal. Éstos pueden seguir alzando la voz desde el texto de los tratados y múltiples acuerdos en los que han ido quedando asentados, sin lograr la consistencia suficiente para, en un momento dado, definir el rumbo o los límites de una amenaza o conflicto que ponga en riesgo su seguridad, o sus intereses.

Una pregunta que se desprende directamente de lo anterior es cómo lograr esa convergencia de intereses nacionales en un solo interés 'europeo'. Un elemento fundamental para empezar a responder a ello son los Estados Unidos. Estrictamente hablando, debería estar en el interés estadounidense mantener la cohesión europea. Sin embargo, no parece haber para los Estados Unidos una razón suficiente como era la contención del comunismo para fomentarla. Por el contrario, Estados Unidos más bien parece querer asegurar su hegemonía, y una UE más dividida que unida le es más favorable a este respecto. Un buen principio de unidad para la UE sería lograr un principio común sobre el que basar su postura frente a Estados Unidos; comercialmente, ha sido capaz de hacerlo: el siguiente paso sería lograrlo también políticamente. Pero todavía se persiguen beneficios que son mayores en lo individual que en lo comunitario con respecto a esta relación y ésa es precisamente la percepción que hay que invertir en la práctica como ya se ha hecho en el discurso.

Como se anotaba anteriormente, el más penoso resultado de esta divergencia ha sido la ruptura del acuerdo que estaba llevando a los miembros de la UE a tomar las medidas pertinentes para conseguir sus propios activos. Junto con esa ruptura, llegó un

periodo de estancamiento como los que ya han acometido a la integración en el pasado. En junio de 2005 el resultado negativo del referendo llevado a cabo en Holanda para aprobar una Constitución para la Unión Europea, llevó al gobierno británico a posponer indefinidamente el suyo, y por ende, a un estancamiento a ese respecto que se ha prolongado. La Historia nos enseña que todo el proceso de integración ha sido así, lleno de tirones. Nunca ha pasado por ser un proceso suave, sino por el contrario, más bien bastante accidentado. Es por tanto de esperarse que el hecho mismo de que las negociaciones para asentar los términos de la Constitución se siguieran llevando a cabo paralelamente a las amargas recriminaciones que tenían lugar entre los miembros de la UE sobre Irak, revele que dentro de Europa, esa integración es ya imparable.

Debe mantenerse siempre presente una visión general de la historia de la integración europea al evaluarse uno de sus aspectos o uno de sus momentos. De ahí la intención de presentar al principio de este trabajo un recuento, por escueto que resultara, de los más de cincuenta años de su existencia. No es posible entender este fenómeno si no se tiene más que una visión de corto plazo. La consolidación de una política exterior europea, con sus componentes indispensables de seguridad y defensa, se logrará en la medida en la que los miembros de la UE realmente aprehendan la creencia de que, como lo manifestaron en la Declaración de Salónica de junio del 2003<sup>109</sup>, poco pueden lograr en lo individual comparado con la proyección que pueden tener si actúan como el bloque que son.

La concepción de soberanía día con día ha ido e irá modificándose en todo el mundo, por las características de globalización que ya le son inherentes al funcionamiento del sistema internacional. Esta concepción es la que hasta el momento ha restringido la profundización de la PESC, si se entiende todo el asunto bajo la perspectiva del realismo político. Los Estados han dejado de ser el actor único en el sistema, la sola unidad de análisis posible. Hay una serie de otros actores que tomar en consideración. Esto no

quiere decir, por un lado, ni que Europa necesariamente culminará como una federación, ni por otro, que esto ha de suceder en el corto o incluso el mediano plazo. No creemos que ese mismo realismo vaya a ceder su sitio enteramente a otro tipo de interpretaciones solamente porque el Estado ha perdido primacía dentro del sistema. Lo que importa es que si bien la UE no se adentra en el nuevo milenio con un claro y llano camino hacia la integración perfecta en todos los órdenes, la puerta de una creciente unidad política con la que funcione no está, ni mucho menos, enteramente cerrada.

<sup>1</sup> Charles Tilly, en su libro *Coercion, capital and European States* establece una diferencia entre los términos 'Estado Nación' y 'Estado Nacional'. Según ésta, el Estado Nación es la agrupación de un conjunto de pobladores que comparten características ya sean étnicas, lingüísticas u otras por el estilo, mientras que en el Estado Nacional lo que agrupa a la población no son sus afinidades sino estructuras centralizadas, diferenciadas y autónomas. Esta última acepción es la que utilizamos a lo largo del texto de esta tesis para hacer referencia a lo que generalmente llamamos simplemente Estados, cuando no los nombramos así nosotros mismos en el texto.

<sup>2</sup> Alocución 'The network of FRG-GDR agreements on the future of Europe', para la conferencia "A European peace order and the responsibility of the two German states", cit. en Adam Rotfeld, ed., *Germany and Europe in transition*, p. 15.

<sup>3</sup> De acuerdo con lo que se señala en la Introducción a este trabajo, la hoy llamada Unión Europea (UE) fue nombrada como Comunidad Europea (CE) hasta antes de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993. Nos referiremos a ella con la nomenclatura que poseía en el momento al que haga referencia.

<sup>4</sup> *The uniting of Europe*, 1958. Para dos revisiones teóricas véanse también Laura Cram, "Integration theory and the study of the European policy process", y Jeppe Tranholm-Mikkelsen, "Neo-functionalism: Obstinate or obsolete? A reappraisal in the light of the new dynamism of the EC".

<sup>5</sup> Véase David Baldwin (ed.), *Neorealism and neoliberalism, the contemporary debate*, pp.4-25.

<sup>6</sup> "Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism", en *ibid.*, p. 117.

<sup>7</sup> *Ibid.* p. 5.

<sup>8</sup> *Theory of international politics*, p. 198.

<sup>9</sup> Véase *infra*, pp. 22 y ss.

<sup>10</sup> Cit. en Simon Duke, *The elusive quest for European security, from EDC to CFSP*, p. 18.

<sup>11</sup> Jean Legaret, E. Martin-Dumesnil, *La Communauté Européenne de Défense*, p. 48.

<sup>12</sup> Utilizo el término 'corresponsabilidad' para referirme a las responsabilidades que Estados Unidos y Europa comparten en materia de gastos para la defensa de ésta última; el término en inglés es *burdensharing* y es utilizado con toda frecuencia.

<sup>13</sup> Duke, *op.cit.* p. 23.

<sup>14</sup> De acuerdo con David H. Haglund, el Plan Fouchet en realidad se trató de dos planes, uno que proponía una unión laxa entre los Seis que incluyera una política común de defensa, y otro que proponía una unidad en términos de política exterior, cultura, economía y defensa. Véase *Alliance within the alliance?*, p. 86.

<sup>15</sup> Desmond Dinan, *Ever closer union, an introduction to European integration*, p. 62.

<sup>16</sup> La referencia es al trabajo de Simon Duke, *op. cit.*

<sup>17</sup> También Informe de Luxemburgo, 1970.

<sup>18</sup> Cit. en Duke, *op.cit.* p. 59.

<sup>19</sup> Simon Nuttall, *European foreign policy*, p. 15.

<sup>20</sup> Duke, *op. cit.* p. 63.

<sup>21</sup> Timothy Garton Ash, *The magic lantern*, p. 20.

<sup>22</sup> Nuttall, *op. cit.* p. 34.

<sup>23</sup> Christopher Hill, Karen E. Smith (eds.), "Plataforma de intereses de seguridad europeos", La Haya, 27 de octubre de 1987 en *European foreign policy key documents*, p. 186. Este documento fue, en su momento, el "texto de referencia" desde el que leer las opciones y preferencias de los gobiernos sobre seguridad y defensa. Dejaba ver una nueva motivación europea para asegurar sus intereses dentro de la Alianza Atlántica, y al mismo tiempo, buscar un mayor balance entre la influencia y responsabilidades que estadounidenses y europeos aportaran dentro de ésta. Ver también, Jolyon Howorth, "Discourse, ideas and epistemic communities in European security and defence policy".

<sup>24</sup> Declaración emitida por los jefes de Estado y de gobierno que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte, Roma, 7-8 de noviembre de 1991. Hill, Smith, *ibid.* p. 197. Nuestro énfasis.

<sup>25</sup> Cit. en Adam Rotfeld, *Germany and Europe... op.cit.* p. 20.

<sup>26</sup> Para una historia del desarrollo de la integración europea desde varios de sus ángulos, véanse Desmond Dinan, *Ever closer union*, y John Young, *Cold War Europe 1945-1989, a political history*.

<sup>27</sup> Dinan, *op.cit.*, p. 112.

<sup>28</sup> Para un balance de lo positivo y lo negativo del *status* de la CE en 1989, véase John Young, *op.cit.*, pp. 46-52.

<sup>29</sup> Véase Ian Gambles, *Prospects for West European security cooperation*.

<sup>30</sup> Incluso la fecha de la elección en la RDA se adelantó dos meses. La unión monetaria alemana se llevó a cabo en julio de 1990 en lugar de en enero de 1991, y la unificación completa el 3 de octubre de aquel año.

<sup>31</sup> La RFA había sido finalmente incorporada a la OTAN en 1955, superando así la reticencia francesa al respecto, dándole a la República Federal uno de los elementos de respetabilidad en el occidente que no había cesado de buscar desde el fin de la Guerra.

<sup>32</sup> Nuttall, *op.cit.*, p. 10.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 113. Esta Europa de "Doce" contaba ya con la participación de España y Portugal, adheridos en 1986.

<sup>34</sup> Para una descripción detallada de las posturas nacionales y el desarrollo de la CIG véase Nuttall, cap. 6.

<sup>35</sup> Promoción de la estabilidad y la paz en Europa, el Medio Oriente, Sudáfrica, la ex-Yugoslavia, y Rusia.

<sup>36</sup> El "principio de subsidiariedad" significa que la Unión no adopta medidas (excepto en asuntos para los cuales es la única responsable) a menos que ello resulte más eficaz que la adopción de medidas a nivel nacional, regional o local.

<sup>37</sup> El costo de la CPE generalmente era pagado por la presidencia en turno (aunque los costos del sistema de telex se repartían entre todos los miembros y la Comisión); en el AUE se resolvió que mientras que la Presidencia en turno seguiría pagando los costos tradicionales, los costos asociados al establecimiento del Secretariado de la CPE serían enfrentados con un solo pago proveniente del presupuesto de la Comunidad, y los costos administrativos, por el presupuesto del Secretariado General del Consejo. Véase Nuttall, p.22.

<sup>38</sup> Artículo I-1, Bruselas, 6 de agosto de 2004.

<sup>39</sup> Nicole Gnesotto, "Reconsidering the future" en *EuroFuture*, primavera 2005, p. 13.

<sup>40</sup> Joseph S. Nye, *La paradoja del poder norteamericano*, p. 62. En este punto, Nye pone de manifiesto también que este temor de los Estados Unidos podría estarse convirtiendo en una profecía autocumplida, es decir, sin necesidad de que de súbito encontraran los americanos que los europeos los hacían de lado, una postura de Estados Unidos que hiciera de lado a Europa tendría el mismo efecto.

<sup>41</sup> Véase Phillip Gordon, "Their own army?", en *Foreign Affairs*, julio-agosto 2000, p. 13.

<sup>42</sup> Las publicaciones aparecidas en la revista *Foreign Affairs*, editada por el *Council on Foreign Relations*, un "think tank" basado en Nueva York, y que se denomina independiente de compromisos políticos, reflejan al menos una parte del pensamiento académico circulando en Estados Unidos y son un referente para apreciar parte del *mood* en este país. Véanse, respecto al ejercicio de la hegemonía estadounidense a principios de siglo, James M. Lindsay, "The New Apathy: How an Uninterested Public Is Reshaping Foreign Policy", septiembre-octubre 2000, y Samuel R. Berger, "A foreign policy for the global age", noviembre-diciembre 2000, por ejemplo.

<sup>43</sup> William Wallace, "Europe, the necessary partner", en *Foreign Affairs*, mayo-junio 2001, pp. 16-34.

<sup>44</sup> Ivo Daalder, James Lindsay, *America Unbound: the Bush revolution in foreign policy*.

<sup>45</sup> Nombrada por Walter Hallstein, asesor de Adenauer, buscaba impedir el reconocimiento internacional de la RDA al no establecer relaciones diplomáticas con quien las sostuviera con Berlín; Bonn, por tanto, no tenía relaciones con ninguno de los gobiernos del Este de Europa, excepción hecha de Moscú. Erhard, al comerciar con estos países, rompió con el espíritu de la Doctrina, más no con el texto.

<sup>46</sup> Alfred Grosser, *French foreign policy under De Gaulle*, p. 78.

<sup>47</sup> "If only we could get rid of the Big Two", refiriéndose desde luego a Estados Unidos y la Unión Soviética, en *ibid.* p. 6.

<sup>48</sup> Grosser, *op.cit.* pp. 81 y ss.

<sup>49</sup> Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France, acteurs et processus*, p. 154.

<sup>50</sup> Carlos Maldonado, *Francia, Europa y la OTAN, 1989-2000: ¿continuidad o ruptura?*, pp. 14-21.

<sup>51</sup> Alfred Grosser, *Affaires extérieures, la politique de la France 1944-1989*, p. 321.

<sup>52</sup> Hubert Védrine, *France in an age of globalization*, p.24.

<sup>53</sup> Véase también Pascal Boniface, *La France, est-elle encore une grande puissance?*

<sup>54</sup> Francoise de la Serre et al., (eds.), *Les politiques étrangères de la France et de la Grande Bretagne depuis 1945*, p. 61.

<sup>55</sup> Steven Philip Kramer, "Blair's Britain after Iraq" en *Foreign Affairs*, vol. 82, no. 4, julio-agosto 2003, p. 92.

<sup>56</sup> "Blair calls for renewal and reform in European Union", *NYT*, junio 23, 2005 [www.nytimes.com/reuters/international](http://www.nytimes.com/reuters/international)

<sup>57</sup> Véase *infra*, capítulo 3.

- <sup>58</sup> Gran Bretaña, junto con Francia y los Estados Unidos, encabezaba el Grupo de Contacto creado en 1994 para Yugoslavia.
- <sup>59</sup> La teoría del juego a dos niveles enunciada por Robert Putnam señala cómo los líderes estatales hacen de la política exterior una razón para pasar por encima de las divisiones naturales de sus políticas internas, y vice versa, es decir, cómo invocan razones de política interna para negociar su política exterior.
- <sup>60</sup> Norman Kogan, *The politics of Italian foreign policy*, p.136.
- <sup>61</sup> *Ibid.*, p. 37.
- <sup>62</sup> Véase Gianni Bonvicini, “Regional reassertion, the dilemmas of Italy”, en Christopher Hill, ed., *The actors in Europe’s foreign policy*, pp. 91-107.
- <sup>63</sup> Véase Michael Marks, *The formation of European policy in post-Franco Spain*, para detalles.
- <sup>64</sup> Esther Barbé, “Spain, the uses of foreign policy cooperation”, en Christopher Hill, *op. cit.*, p.125.
- <sup>65</sup> Ministro de asuntos exteriores de Luxemburgo, mientras encabezaba el Consejo de Ministros, y Serbia lanzaba una agresión militar contra Eslovenia.
- <sup>66</sup> Philip H. Gordon, “Europe’s uncommon foreign policy”, en *International Security*, vol. 22, no. 3, invierno 1997-1998, p. 82.
- <sup>67</sup> Véase *supra* Capítulo uno, pp. 36-38.
- <sup>68</sup> Artículo J.4.1 del Tratado de la Unión Europea, pero citado en sí mismo con toda frecuencia en la literatura.
- <sup>69</sup> Las salvedades al caso son las siguientes: Los gastos también correrán por cuenta de los Estados cuando el Consejo así lo decida por unanimidad, y en este caso se prevé que los Estados que se abstengan de participar en la dicha operación no estarán obligados a contribuir al financiamiento de ésta. Cuando los Estados miembros corran con los gastos, la distribución se hará según el criterio de PNB, a menos de que el Consejo decida lo contrario también por unanimidad.
- <sup>70</sup> Como se señaló en el capítulo I, de acuerdo con el principio de subsidiariedad –por cierto enérgicamente defendido por Helmut Schmidt-, la Unión emprenderá acciones solamente cuando el resultado de hacerlo comunitariamente sea más eficaz de lo que sería la acción individual de los Estados. Véase Schmidt, *La autoafirmación de Europa*, en donde insiste en que las reformas institucionales que le son urgentes a la UE debían ser llevadas a cabo antes de que se cumpliera cualquier ampliación.
- <sup>71</sup> Para una descripción detallada de la manera en la que ambos instrumentos se introdujeron en el TUE, véase Nuttall, *European... op. cit.* p. 184.
- <sup>72</sup> Jolyon Howorth, John T.S. Keeler, “The EU, NATO, and the quest for European autonomy”, en Howorth y Keeler, *Defending Europe*, p. 10.
- <sup>73</sup> Jean-Francois LeGal, *La PESD*, p.4.
- <sup>74</sup> “En concreto, el artículo 17 del Tratado de Ámsterdam prevé que la PESD abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. Con este artículo se inauguró la transferencia de competencias de la UEO a la UE, y casi todas las misiones de Petersberg han sido incorporadas a nuevas estructuras de la Unión, incluidos los órganos auxiliares de la UEO”. Cit. en [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)
- <sup>75</sup> El nombre original del concepto en inglés es Combined Joint Task Forces. Esta traducción al español está tomada de Antonio Sánchez Pereyra, *Geopolítica de la expansión de la OTAN*.
- <sup>76</sup> *Ibid.* p., 344.
- <sup>77</sup> Martin Walker, “The future of Europe’s foreign policy”, en Robert Guttman (ed.) *Europe in the new century*, p. 70.
- <sup>78</sup> Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, *El Tratado de Ámsterdam, instrucciones de uso*, Luxemburgo, 1999.
- <sup>79</sup> *Ibid.* Estos textos también se encuentran disponibles en el portal de la Unión Europea, [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
- <sup>80</sup> En el año de 395 d.C. el Imperio Romano quedó dividido entre los dos hijos del emperador Teodocio. La parte occidental fue prontamente invadida por los bárbaros, pero religiosamente permaneció fiel a la fe Católica romana, a la que permanecieron apegados eslovenos y croatas. Cuando la Iglesia Católica experimentó el cisma que apartó a los católicos ortodoxos de los romanos, esta nueva profesión se convirtió en la fe de serbios, montenegrinos y macedonios, quienes habían quedado del lado oriental de la división, hasta que en 1453 el imperio otomano conquistó el territorio, e introdujo el Islam, que se convirtió en la fe profesada por el grupo bosnio.
- <sup>81</sup> Cabe destacar que desde el siglo XIX, croatas, albaneses y demás grupos étnicos rechazaban la dominación de la “Gran Serbia”, la cual ostentó la monarquía hasta 1946. Cuando inició la década de los noventa, los

Balcenes comenzaron a ser el escenario de una guerra que se fue extendiendo paulatinamente por el territorio yugoslavo, empezando por Croacia, seguida por Bosnia, hasta la explosión en Kosovo, en la misma Serbia. Juntos, estos tres conflictos causarían un número muy importante de muertes, refugiados y desplazados ante los ojos de una opinión pública internacional diariamente informada por cadenas noticiosas como CNN o la BBC.

<sup>82</sup> Cit. en Nuttall, *op. cit.*, p. 240.

<sup>83</sup> Tom Gallagher, *The Balkans after the Cold War, from tyranny to tragedy*, p. 86.

<sup>84</sup> *Ibid.*, pp. 212-213.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>86</sup> Austria, Suecia y Finlandia se incorporaron a la UE en 1995.

<sup>87</sup> Albaneses y serbios le otorgan un lugar muy importante a Kosovo históricamente. Unos y otros reclaman a Kosovo casi como cuna de sus sociedades. Según los albaneses, un antiguo pueblo albanés, Illyria, ocupó el territorio kosovar antes del siglo VI, mientras que las poblaciones eslavas llegaron a la región durante los siglos VI y VII. Según los serbios, por el contrario, el territorio estaba casi deshabitado antes de que sus antepasados llegaran y fundaran en Kosovo el centro de la cultura serbia durante el Medievo. A pesar de que en términos generales la composición de la población en Kosovo ha sido mayoritariamente albanesa, la percepción histórica que tienen los serbios sobre Kosovo como cuna y centro de su nacionalidad hace que los lazos que sienten con respecto a este territorio estén firmemente grabados en su conciencia nacional, de modo que aun por motivos no del todo similares, albaneses y serbios se sienten firmemente ligados a Kosovo, y no se sienten en disposición de negociar sus lazos emocionales con el territorio.

<sup>88</sup> Ibrahim Rugova murió el 21 de enero de 2006 a causa de un cáncer en el pulmón que le fue detectado apenas unos meses atrás. Hasta ese momento, y a pesar de algunos altibajos políticos, seguía siendo el líder de Kosovo y su presidente desde 2002, y su presencia en las negociaciones que a finales de 2005 y principios de 2006 debían terminar con la indefinición acerca del estatus de la provincia, que se encuentra administrada como un protectorado de las Naciones Unidas desde la guerra, resultaba muy importante. Estas negociaciones fueron pospuestas tras su muerte para ser retomadas en febrero, pero la ausencia de Rugova podría generar un clima ligeramente menos cordial. En todo caso, no será Rugova quien vea un Kosovo independiente. Incluyendo a esta anotación una posterior, Slobodan Milosevic también murió a causa de un infarto el 11 de marzo del mismo año, mientras se conducía su juicio por crímenes de lesa humanidad en La Haya, Holanda.

<sup>89</sup> Richard Caplan, "International Diplomacy and the Crisis in Kosovo" en *International Affairs*, vol. 74, no. 4, octubre 1998, p. 746.

<sup>90</sup> Véase Gordon, "Their own army?", *art. cit.*

<sup>91</sup> Simon Duke, "The major European allies: France, Germany and the United Kingdom", en Schnabel, Thakur, *Kosovo and the challenge of humanitarian intervention*, p. 139.

<sup>92</sup> Cit. en Tom Gallagher, *The Balkans after... op. cit.*, p. 191.

<sup>93</sup> Tom Farer, "The prospect for International Law and order in the wake of Iraq", en *AJIL*, vol. 97, no. 3, julio 2003, p.626.

<sup>94</sup> Véase Jolyon Howorth, "France, Britain and the Euro-Atlantic crisis", en *Survival*, vol. 45, no. 4, invierno 2004, pp.173-192; John Gray, "Blair's project in retrospect", en *International Affairs*, vol. 80, no. 1, enero 2004, pp. 39-48; Elizabeth Pond, *Friendly fire, the near death of the Transatlantic Alliance*.

<sup>95</sup> Geoff Simons, *Iraq: from summer to Saddam*, pp. 200-203.

<sup>96</sup> La revolución que derrocó a la monarquía y terminó con la influencia británica en Irak estuvo comandada por el Frente Nacional, que agrupaba tanto al Ba'ath como al Partido Comunista y otros, de modo que el partido no tuvo inmediatamente el control del país.

<sup>97</sup> Amatzia Baram, "Saddam's power structure", en *Iraq at the crossroads: State and society in the shadow of regime change*, p. 105.

<sup>98</sup> Faleh A. Jabar, "The Iraqi army and anti-army", en *ibid.* p. 125.

<sup>99</sup> De hecho, hubo una confusión inicial con el término, en tanto *preventive action* o *prevention* implica en términos legales que se actúa contra un riesgo potencial, mientras que *preemption* debería ser el término utilizado para describir las acciones emprendidas contra de un riesgo inminente. Bush utilizó el primer término, dándole el significado del segundo.

<sup>100</sup> Véase Elizabeth Pond, *Friendly fire... op.cit.*, pp. 21-34.

<sup>101</sup> Christoph Bluth, "The British road to war: Blair, Bush and the decision to invade Iraq", en *International Affairs*, vol. 80 no. 5, octubre 2004, p. 889.

<sup>102</sup> Cit. en "Use of military force to disarm Iraq", *AJIL*, vol. 97, no. 2, abril 2003, p. 419.

---

<sup>103</sup> Véase Elizabeth Pond, *op. cit.*, pp. 66-74.

<sup>104</sup> *Ibid.* p. 62.

<sup>105</sup> Pond, *op.cit.* p. 69; y “Use of military...”, *art.cit.* p. 421.

<sup>106</sup> “Nada hubiera subrayado el aislamiento internacional de estos líderes de manera más gráfica que esta reunión en el medio de la nada”, apuntan Ivo Daalder y James Lindsay en su libro *America Unbound, the Bush revolution in foreign policy*, p. 144.

<sup>107</sup> Véase capítulo 2, pp. 49-54.

<sup>108</sup> “... la eficacia política se funda en última instancia en el poder militar”. Soledad Loaeza, “Henry Kissinger: de la amenaza como instrumento para la paz”, en *Foro Internacional* vol. 17, no. 2, octubre-diciembre 1976, p. 196-97.

<sup>109</sup> La Declaración adoptada en Salónica, Grecia, el 20 de junio de 2003, *Una Europa segura en un mundo mejor*, es un documento presentado por el Alto Representante de la PESC, Javier Solana, con el que se limaban las asperezas derivadas de la invasión a Irak, y se procuraba retomar el buen rumbo de la relación transatlántica. En este documento Europa manifestaba su intención de involucrarse y compartir la responsabilidad de la seguridad en el mundo como “potencia de envergadura mundial”, en igualdad con los Estados Unidos, con quien la relación se califica de “insustituible”. Véase el texto del documento, disponible en el portal del Alto Representante, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu), así como “La UE refuerza su alianza con Estados Unidos”, *El País*, domingo 22 de junio de 2003, Internacional p. 2.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Anderson, Jeffrey, *German unification and the Union of Europe*, Cambridge University Press, 1989.

Aron, Raymond, "International politics in the nuclear age", en Franciszek Dzus, (ed.), *History, Truth, Liberty, selected writings of Raymond Aron*, University of Chicago Press, 1965.

Baldwin, David A., (ed.), *Neorealism and neoliberalism, the contemporary debate*, Columbia University Press, 1993.

Berger, Samuel R., "A foreign policy for the global age", en *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 6, 2000, pp. 22-39.

Byers, Jan, et al., "Belgium, the Netherlands and Luxembourg: diversity among the Benelux countries", en Eleanor Zeff, Ellen Pirro, (eds.), *The European Union and the Member States, cooperation, coordination and compromise*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2001.

"Blair calls for renewal and reform in European Union", *The New York Times*, junio 23, 2005, disponible en <http://www.nytimes.com/reuters/international>.

Buth, Christoph, "The British road to war: Blair, Bush and the decision to invade Iraq", en *International Affairs*, vol. 80, no. 5, 2004, pp. 871-892.

Boniface, Pascal, *La France, est-elle encore une grande puissance?*, París, Presses de Sciences-Po, 1998.

Betherton, Charlotte, John Vogler, *The European Union as a global actor*, Londres, Routledge, 1999.

Coplan, Richard, "International Diplomacy and the Crisis in Kosovo", en *International Affairs*, vol. 74, no. 4, 1998, pp. 745-761.

Coker, Christopher, "Britain and the New World Order: the special relationship in the 1990.", en *International Affairs*, vol. 68, no. 3, 1992, pp. 407-421.

Comisión Europea, *El Tratado de Ámsterdam, instrucciones de uso*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, 1999.

Cam, Laura, "Integration theory and the study of the European policy process", en Jeremy Richardson, (ed.), *European Union, Power and policy-making*, Londres, Routledge, 1996.

Cowe, Brian, "A common European foreign policy after Iraq?", en *International Affairs*, vol. 79, no. 3, 2003, pp. 533-546.

Dialder, Ivo, James Lindsay, *America Unbound: the Bush revolution in foreign policy*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2003.

Dihrendorf, Ralf, *From Europe to EUrope : a story of hope, trial and error*, 15<sup>th</sup> Annual Paul Henri Spaak Lecture, Center for International Affairs, Harvard University, 2 de octubre, 1996.

Díaz Ayala, José Enrique, "La política europea de seguridad y defensa", en *Política Exterior*, vol. 19, 2005, pp. 47-61.

Dela Serre, Françoise, et al., (eds.), *Les politiques étrangères de la France et de la Grande Bretagne depuis 1945 : l'inévitable ajustement*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1990.

Dinan, Desmond, *Ever closer union*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.

Dodge, Toby, Steven Simon, (eds.), *Iraq at the crossroads: State and society in the shadow of regime change*, IISS, Adelphi Paper Series no. 354, 2003.

Dike, Simon, *The elusive quest for European security, from EDC to CFSP*, Londres, MacMillan Press, 2000.

"1 E UU y la UE sellan hoy su reconciliación en su primera cumbre tras la guerra de Irak", *El País*, España, 25 de junio de 2003, Internacional, p. 2.

Fisher, Tom, "The prospect for International Law and order in the wake of Iraq", en *American Journal of International Law*, vol. 97, no. 3, 2003, pp. 621-628.

Gillagher, Tom, *The Balkans after the Cold War, from tyranny to tragedy*, Londres, Routledge, 2003.

Gimble, Ian, *Prospects for West European security cooperation*, IISS, Adelphi Paper Series no. 244, 1989.

Girton Ash, Timothy, *The magic lantern, the revolution of '89 witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin, and Prague*, Nueva York, Random House, 1990.

— — — — —, *In Europe's name, Germany and the divided continent*, Nueva York, Vintage, 1993.

Ginsberg, Roy H., *Foreign policy actions of the European Community*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989.

Giesotto, Nicole, "Reconsidering the future" en *EuroFuture*, primavera 2005, pp. 12-14, disponible en <http://www.ue-eu.int/publicaciones>.

Gordon, Philip, "Their own army?", en *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 4, 2000, pp. 12-17.

— — — — —, "Europe's uncommon foreign policy", en *International Security*, vol. 22, no. 3, 1997-1998, pp. 74-100.

Gray, John, "Blair's project in retrospect", en *International Affairs*, vol. 80, no. 1, 2004, pp. 39-48.

Grosser, Alfred, *French foreign policy under De Gaulle*, trad. Lois Ames Pattison, Boston, Little Brown and Co., 1967.

Guttman, Robert, (ed.), *Europe in the new century: visions of an emerging superpower*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2001.

Huas, Richard N., (ed.), *Transatlantic tensions: the United States, Europe and problem countries*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1999.

Haglund, David H., *Alliance within the alliance: Franco-German military cooperation and the European pillar of defense*, Boulder, Westview Press, 1991.

Hall, Christopher, (ed.), *The actors in Europe's foreign policy*, Londres, Routledge, 1996.

\_\_\_\_\_, Karen E. Smith, (eds.) *European foreign policy key documents*, s.l., Routledge, Secretariat of the European Parliament, 2000.

Haworth, Jolyon, "Discourse, ideas and epistemic communities in European security and defence policy", en *West European Politics*, vol. 27, no.2, 2004, pp. 211-234.

\_\_\_\_\_, "France, Britain and the Euro-Atlantic crisis", en *Survival*, vol. 45, no. 4, 2004, pp. 173-192.

\_\_\_\_\_, John T.S. Keeler, (eds.), *Defending Europe: the EU, NATO and the quest for European autonomy*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2003.

Hird, Douglas, "Developing the Common Foreign and Security Policy", en *International Affairs*, vol. 70, no. 3, 1994, pp. 421-428.

Kessler, Marie-Christine, *La politique étrangère de la France, acteurs et processus*, París, Presses de Science-Po, 1999.

Kogan, Norman, *The politics of Italian foreign policy*, Londres, Pall Mall Press, 1963.

Kramer, Steven Philip, "Blair's Britain after Iraq" en *Foreign Affairs*, vol. 82, no. 4, 2003, pp. 90-104.

"La UE refuerza su alianza con Estados Unidos" *El País*, España, 22 de junio de 2003, Internacional, p. 2.

Le Gal, Jean-Francois, *La PESD, Politique européenne de sécurité et de défense*, París, Sciences-Po, ca. 2003, (manuscrito).

Lagarde, Jean, E. Martin-Dumesnil, *La Communauté Européenne de Défense*, París, Librairie J. Vrin, 1953.

Lindsay, James M., "The New Apathy: How an Uninterested Public Is Reshaping Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 5, 2000, pp. 2-8.

Loaeza, Soledad, *La política exterior del General De Gaulle: 1958-1969*, México D.F., CEl-COLMEX, 1972.

— — — — —, "Henry Kissinger: de la amenaza como instrumento para la paz", en *Foro Internacional*, vol. 17, no. 2, 1976, pp. 180-214.

— — — — —, "La Comunidad Europea y el nuevo equilibrio regional", en *Cuestiones Internacionales*, año 2, no. 3, 1993, pp. 17-30.

Maldonado, Carlos, *Francia, Europa y la OTAN, 1989-2000: ¿continuidad o ruptura?*. México, D.F., Porrúa, 2003.

Manzini, G. Frederico, "The Italians in Europe", en *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 2, 2000, pp. 122-134.

Marks, Michael, *The formation of European policy in post-Franco Spain, the role of ideas, interest and knowledge*, Brookfield, Avebury, 1997.

Menon, Anand, "From crisis to catharsis: ESDP after Iraq", en *International Affairs*, vol. 80, no. 4, 2004, pp. 631-648.

— — — — —, Jonathan Lipkin, *European attitudes towards transatlantic relations 2000-2003: an analytical survey*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, documento preparado para la reunión informal de Ministros de Exteriores de la UE, Rodas, 2 y 3 de mayo, 2003, en <http://www.notre-europe.asso.fr/Etud26-fr.pdf>

Nittall, Simon, *European foreign policy*, Oxford University Press, 2000.

Nye, Joseph S., *La paradoja del poder norteamericano*, trad. Gabriela Bustelo, Santiago Taurus, 2003.

P. jovic, Slobodan, *Los Balcanes: entre el pasado y el presente. Una introducción histórica a los estudios balcánicos*, México D.F., CIDE, Documento de Trabajo no. 66, 2000.

Block, Ernest D., *East German-West German relations and the fall of the GDR*, Boulder, Westview Press, 1993.

Pond, Elizabeth, *Friendly fire, the near death of the Transatlantic Alliance*, Pittsburgh, European Union Studies Association, 2004.

\_\_\_\_\_, "Kosovo: catalyst for Europe", en *Washington Quarterly*, vol. 22, no. 4, 1999, p. 77-92.

Rothfeld, Adam, Walter Stütze, (eds.), *Germany and Europe in transition*, Oxford University Press, 1991.

Sánchez Pereyra, Antonio, *Geopolítica de la expansión de la OTAN*, México D.F., UNAM, Irujo y Valdés, 2003.

Schmidt, Helmut, *La autoafirmación de Europa, perspectivas para el siglo XXI*, trad. Ma. Esperanza Romero, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2002.

Schnabel Albrecht, Ramesh Thakur, (eds.), *Kosovo and the challenge of humanitarian intervention, selective indignation, collective action, and international citizenship*, Tokyo, United Nations University Press, 2003.

Simons, Geoff, *Iraq: from summer to Saddam*, Londres, Macmillan, 1994.

Smith, Dan, "Europe's peacebuilding hour? Past failures, future challenges", en *Journal of International Affairs*, vol. 55, no. 2, 2002, pp. 441-460.

Smith, Michael, et al., (eds.), *British foreign policy, tradition, change and transformation*, Londres, Allen & Unwin, 1988.

Solana, Javier, *A secure Europe in a better world*, documento del Consejo Europeo, Salónica, 20 de junio de 2003, disponible en <http://ue.eu.int/newsroom>.

Story, Jonathan, (ed.), *The New Europe, politics, government and economy since 1945*, Cambridge, Blackwell, 1993.

T anholm-Mikkelsen, Jeppe, "Neo-functionalism: Obstinate or obsolete? A reappraisal in the light of the new dynamism of the EC", en *Millennium Journal of International Studies*, vol. 20, no. 1, 1991, pp. 1-22.

Teverton, Gregory F., *America, Germany, and the future of Europe*, Princeton University Press, 1992.

Turner, Henry Ashby, *German partition to reunification*, Yale University Press, 1992.

"Use of military force to disarm Iraq", en *American Journal of International Law*, vol. 97, no. 2, 2003, pp. 419-432.

Vedrine, Hubert, *France in an age of globalization*, Washington D.C., Brookings Institution, 2001.

V ñas, Angel, "Breaking the shackles from the past: Spanish foreign policy from Franco to Felipe González", en Sebastian Balfour, Paul Preston, (eds.), *Spain and the great powers in the twentieth century*, Londres, Routledge, 1999.

Wallace, William, "Europe, the necessary partner", en *Foreign Affairs*, vol. 80, no. 3, 2001, pp. 16-34.

Waltz, Kenneth N., *Theory of international politics*, California, Addison-Wesley, 1979.

Young, John, *Cold War Europe 1945-1989, a political history*, Nueva York, E. Arnold, 1991.