

**EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
RELACIONES INTERNACIONALES:**

**FRANCIA Y LA OTAN, 1989-2000:
¿CONTINUIDAD O RUPTURA?**



CARLOS FERNANDO MALDONADO VALERA

México, D.F., 2001

A Jacobo, amigo y compañero tan inolvidable como echado de menos

AGRADECIMIENTOS:

Esta tesis, como muchas otras, es el producto de un esfuerzo personal que alentaron, sabiéndolo o no, varias personas. Desde luego, en primerísimo lugar está quien la dirigió con paciencia y lucidez, el profesor Juan Gustavo Galindo. Enseguida debo mencionar a los profesores que, durante los cuatro años que duraran mis estudios de Licenciatura en El Colegio de México, me dieron las herramientas indispensables para llevarlo a cabo y, en especial, aquéllos que directamente tuvieron, debido a su apoyo, la materia de sus cursos y la erudición con que fueron impartidos, gran influencia en la manera en que el tema específico de este trabajo fue abordado. Me refiero a Soledad Loaeza, Rafael Segovia, Fernando Serrano Migallón, Celia Toro y Blanca Torres.

Finalmente, he de señalar lo indispensable y crucial que han sido siempre, en esto y en todo, el apoyo y cariño de mis padres y mi hermana a lo largo de estos años de estudios. A ellos, en especial, va dedicado mi esfuerzo.

CONTENIDO:

<u>INTRODUCCIÓN:</u>	1
<u>CAPÍTULO I:</u>	8
<u>EL LEGADO GAULLISTA: FRANCIA Y LA OTAN EN EL PERÍODO 1958-1988</u>	
<u>A) El legado Gaullista:</u>	8
1) <u>Francia y el nacimiento de la Alianza Atlántica, (1944-1958)</u>	9
2) <u>De Gaulle, Francia y la OTAN, (1958-1969)</u>	16
3) <u>El legado gaullista en 1969: principios básicos y primeras contradicciones:</u> ...	21
<u>B) Hacia una política exterior de Estado:</u>	25
1) <u>La formación de un consenso nacional</u>	25
2) <u>La continuidad durante los mandatos de Georges Pompidou (1969-1974) y Valéry Giscard D'Estaing (1974-1981)</u>	26
3) <u>Francia y la OTAN durante el primer mandato de François Mitterrand (1981-1988)</u>	32
<u>CAPÍTULO II:</u>	37
<u>LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN Y EL NUEVO CONTEXTO GEOESTRATÉGICO EUROPEO</u>	
<u>A). El fin de la bipolaridad en Europa 1989-1991:</u>	37
<u>B). La Unión Europea, los Estados Unidos y el papel de las instituciones internacionales en la seguridad de Europa</u>	42
1) <u>La Alianza Atlántica y Estados Unidos en 1989-1991</u>	43
2) <u>La construcción europea, el Tratado de Maastricht y la posibilidad de una</u>	

<u>política exterior y de seguridad común (PESC)</u>	46
<u>3). La Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU)</u>	55
<u>C). Nuevos retos político- militares:</u>	59
<u>CAPÍTULO III:</u>	62
<u>HACIA UNA ESTRATEGIA CON LOS MISMOS OBJETIVOS, 1989-1996</u>	
<u>A). Continuidad, inmovilismo y fracasos ante el fin de la Guerra Fría:</u>	
<u>el enfoque de Francois Mitterrand durante el periodo 1989-1992.</u>	63
<u>1) La reunificación alemana, la desaparición de los bloques y la caída de la Unión Soviética:</u>	64
<u>2). Francia y las instituciones de seguridad en la nueva Europa: ¿hacia una Europa de la defensa?</u>	70
<u>3) La Guerra del Golfo, el conflicto yugoslavo y los límites de las ambiciones francesas:</u>	73
<u>4). Los límites de las relaciones tradicionales entre Francia y la Alianza Atlántica y el fin de un consenso nacional:</u>	81
<u>B). El acercamiento progresivo de Francia a la OTAN en 1993-1996:</u>	84
<u>1). Los primeros pasos: la cooperación militar sin precedentes entre Francia y la OTAN, 1993-1995:</u>	84
<u>2). La reforma de la OTAN y la posibilidad de un verdadero pilar europeo dentro de la Alianza Atlántica:</u>	88
<u>3). ¿Hacia la reintegración de Francia dentro de la OTAN? La apuesta de Jacques Chirac, 1995-1996:</u>	92
<u>CAPÍTULO IV:</u>	99
<u>¿DE NUEVO LA OPCIÓN EUROPEA?</u>	
<u>A). El fracaso de la apuesta chiraquiense, 1996-1997.</u>	100

1). <u>Los malentendidos franco-americanos a la hora de reformar la OTAN: el AFSOUTH y la ampliación al Este:</u>	100
2). <u>La Cumbre de Madrid y el proceso de reforma de la Unión Europea en la Cumbre de Amsterdam:</u>	105
3). <u>El dilema de Francia con la OTAN después de Madrid:</u>	108
<u>B). Francia, la OTAN y la crisis de Kosovo, 1998-1999:</u>	110
1). <u>La Unión Europea, de nuevo impotente:</u>	110
2). <u>La OTAN, de nuevo protagonista:</u>	114
3). <u>Balance de la crisis y del papel de Francia en ella:</u>	116
<u>C). ¿De nuevo hacia una Europa de la Defensa?</u>	121
1). <u>La Cumbre franco-británica de Saint-Malo (diciembre de 1998):</u>	121
2). <u>De la Cumbre de Helsinki a la de Niza, 1999-2001: ¿de los discursos a los hechos?</u>	124
3). <u>Viejos y nuevos dilemas: Francia, la OTAN y la UE</u>	126
<u>CONCLUSIÓN</u>	129
<u>GLOSARIO</u>	137
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	139-147

INTRODUCCIÓN:

Este trabajo pretende comprender las difíciles relaciones entre Francia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el periodo que se extiende entre 1989 y 2000. Miembro de la Alianza Atlántica desde su creación en 1949, Francia probablemente sea el país europeo que ha mantenido con esta organización la relación más conflictiva y ambigua. Descontentos por el estatus menor de Francia dentro de la OTAN en comparación con Gran Bretaña y Estados Unidos, los gobiernos franceses de la IV República fueron desencantándose cada vez más con la Alianza y, tras la llegada de Charles de Gaulle al poder en 1958, Francia acabaría por distanciarse aún más: en 1966 Francia decidió dejar de formar parte de la estructura militar de la OTAN en nombre de su independencia nacional, aunque sin renunciar a los compromisos adquiridos en el Tratado de Washington que fundaron la Alianza Atlántica. En adelante, hasta el fin de la Guerra Fría, Francia siguió el mismo camino, tratando de aparecer como “un aliado especial, a la vez independiente y solidario”.¹ En 1996, treinta años después de la decisión radical de de Gaulle, el gobierno encabezado por Jacques Chirac pareció dispuesto a reintegrar a Francia en el seno de la OTAN. La pregunta central de este trabajo es elucidar los factores que llevaron a ese momento crucial y a su desenlace.

La Guerra Fría, razón de ser original de la OTAN, había llegado a su fin y con aquella desapareció el contexto y las ventajas que Francia obtenía de su posición especial dentro del campo occidental. Y, sin embargo, no es sino hasta 1993 y sobre todo en 1995-

¹ Gilles Andréani, “La France et l’OTAN après la Guerre Froide” en Politique Étrangère, Vol.63, núm.1, 1998, p.77.

1996 que sobrevino una revisión profunda de la política de Francia hacia la OTAN. De ahí las primeras interrogantes: ¿Cómo explicar la continuidad de la política francesa hacia la OTAN en 1966-1989? ¿Qué factores llevaron a un cambio en esa política después de la Guerra Fría? ¿Por qué ese cambio tardó tanto en llegar? Ahora bien, aunque después de un acercamiento considerable, para 1997 era claro que Francia aún no estaba dispuesta a reintegrarse dentro de la estructura militar de la OTAN: ¿Cómo explicar entonces que, en un contexto distinto al de la Guerra Fría, Francia decidiera finalmente mantener una actitud parecida a la que predominó en 1966-1989?

Responder a estas preguntas supone concentrarse en dos conjuntos indispensables de variables. El primero se refiere a los principales retos del contexto internacional, en el entendido de que éstos determinan las opciones posibles y los problemas más apremiantes para la política exterior francesa. El final de la Guerra Fría se tradujo en una serie de profundos cambios, así como grandes incertidumbres y esperanzas en cuanto al nuevo orden europeo, la construcción de la Unión Europea y el papel de la OTAN. También habría grandes decepciones y problemas de nuevo tipo para la seguridad europea. Ésta dejaría de tener una dimensión referida estrictamente a los equilibrios político-militares entre Estados soberanos, y ahora englobaría también el riesgo de desestabilización regional a partir de conflictos étnicos al interior de uno o varios Estados, así como el subsecuente regreso de intentos de exterminio de poblaciones enteras con base en criterios étnicos, religiosos y nacionalistas.² Aunque numerosas, las variables más significativas que aquí se tomarán en cuenta –debido a su influencia sobre los objetivos y márgenes de acción

² Aunque existan otros problemas a veces considerados retos a la seguridad de un país o una región como el narcotráfico, el terrorismo o incluso la degradación del medio ambiente, nos limitaremos aquí a una noción más tradicional, es decir, las amenazas a la existencia, estabilidad e influencia de los Estados. Para una

de Francia-- son la naturaleza de las amenazas a la seguridad europea durante y después de la Guerra Fria, y las estrategias que al respecto asumieron Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania, tanto en el seno de la OTAN, cuanto en sus relaciones bilaterales con Francia. Estas variables se mencionarán solamente en la medida en que ayuden a elucidar las relaciones entre Francia y la OTAN, pues no es objetivo de este trabajo analizarlas en toda su complejidad.

El segundo conjunto de variables se refiere a los objetivos mismos de la política exterior de Francia y, en especial, hacia la Alianza Atlántica. La hipótesis central de este trabajo es que, a pesar del fin de la Guerra Fría y de cambios importantes en la estrategia francesa hacia la OTAN después de 1989, existe una continuidad en cuanto a los objetivos últimos de la política exterior de Francia: las relaciones con la Alianza Atlántica han sido función de los distintos medios considerados idóneos en momentos diferentes para alcanzar esos objetivos. ¿Cuáles han sido? La política hacia la OTAN es solamente una parte de una política exterior con fines más amplios. Para Stanley Hoffmann, desde 1870 --cuando Prusia venció sola a Francia en una guerra humillante-- la política exterior francesa tiene como fin último luchar en contra de un declive gradual pero inevitable.³ Si en adelante Paris trató ante todo de contener la amenaza alemana, tras la Segunda Guerra Mundial, el eje de la política exterior francesa se centró en recuperar y luego mantener en lo posible la influencia perdida tras la segunda debacle ante Alemania en 1940-1944. Como se verá, a partir de la llegada al poder de de Gaulle ese objetivo se vio condensado de manera más clara en tres líneas clave: una política exterior y una defensa independientes --y por ende

discusión más amplia, ver en especial Charles-Philippe David, La Guerre et la Paix. Approches contemporaines de la sécurité et la stratégie. Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp.21-53 y passim.

³ Stanley Hoffmann, "La France dans le monde: 1979-2000" en Politique Étrangère, Vol.65, núm.2, 2000, pp.306-317.

separadas de la estructura militar de la OTAN-- , una Comunidad Europea lo más autónoma posible de la influencia estadounidense (y soviética), y una solidaridad total con el campo occidental ante la Unión Soviética, sobre todo en momentos de crisis. Esos tres elementos – independencia nacional, autonomía de Europa ante Estados Unidos, solidaridad occidental a la hora de enfrentar los grandes retos a la seguridad de Europa Occidental— fueron los objetivos clave que sobrevivieron a los cambios ocurridos después de la Guerra Fría, en la medida en que para los sucesivos gobiernos siguieron sirviendo el fin último de “maximizar el rango de Francia en el mundo y la ‘*grandeur*’ francesa”⁴. Ello, como se señalará a lo largo de este trabajo, no sin importantes contradicciones y algunos efectos contraproducentes.

A estas alturas, habrá que hacer algunas observaciones metodológicas. Este trabajo se centra en las acciones y estrategias de los sucesivos gobiernos franceses y, en especial, los de sus Presidentes y Primeros Ministros. Sin duda la política exterior de un Estado no es la obra de unos cuantos –contribuyen a ello varias instituciones y actores diversos—, ni las relaciones entre Estados tienen una sola dimensión limitada a la interacción entre sus dirigentes. Pero en el caso de Francia, la Constitución de la V República otorga al Presidente una primacía evidente, retada sólo en parte por el Primer Ministro en períodos de *cohabitation*, es decir, en aquellos momentos en los que no coincide la mayoría dominante en el poder legislativo con el partido político del Presidente: en ese caso conviven un gobierno formado por fuerzas políticas distintas a las del Presidente, pero nombrado por éste y a veces en conflicto. Aunque éste y el Primer Ministro posean algunas

⁴ Adrian Treacher, “New tactics, same objectives: France’s relationship with NATO”. Contemporary and Security Policy. Vol.19, núm.2, 1998, p.105.

atribuciones comunes en materia de política exterior⁵, en general ha existido una cierta división del trabajo. Como apunta Marie-Christine Kessler, el Presidente tiende a predominar en los temas vinculados a la 'alta diplomacia' (la defensa, el desarme, las relaciones con Alemania, Estados Unidos y Gran Bretaña), mientras que el Primer Ministro asume el liderazgo en cuanto a las relaciones económicas y comerciales con el extranjero. Existe, finalmente, un espacio de co-gestión que engloba los problemas en el Medio Oriente y las grandes líneas de la integración europea⁶ Es en este ámbito compartido donde tienden a surgir más diferencias entre ambas figuras.⁷ La única gran excepción a este esquema fue la segunda *cohabitation* de 1993-1995, en la que el Primer Ministro Édouard Balladur asumió un claro liderazgo para enfrentar el problema de Bosnia --y por ende en cuanto a la relación de Francia con la OTAN—enfrentándose a veces al entonces Presidente François Mitterrand. En todo caso, siendo las relaciones entre Francia y la Alianza Atlántica un asunto de 'alta diplomacia', los grandes actores que definen sus orientaciones generales han sido aquéllos situados en la cúspide del poder ejecutivo: el Presidente, el Primer Ministro y, en menor medida, los ministros de defensa y de asuntos exteriores. Los dos primeros, como bien apunta Anand Menin, no son ajenos a las presiones y susceptibilidades de otros actores —partidos políticos, fuerzas armadas, el poder legislativo, los responsables de la industria del armamento y la opinión pública—y de ellos se hablará aquí cuando sea pertinente

⁵ Si el presidente es según la Constitución el garante de la independencia nacional, la integridad del territorio, del respeto de los tratados, además de ser el jefe del ejército y la diplomacia, el Primer Ministro por su parte 'conduce' la política de la nación (y dentro de ella la política exterior) y es responsable ante el poder legislativo. Además, la Constitución precisa que el Primer Ministro 'dispone' del ejército. Para más detalles, ver Samy Cohen, *La Monarchie Nucléaire*, Paris, Hachette, 1986, pp.17-20 y *passim*.

⁶ *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, pp.40-46 y *passim*.

⁷ Se trata de un arreglo pragmático, dictado por la experiencia más que por la Constitución que en esa materia es vaga e incluso contradictoria. Así, durante la primera *cohabitation* entre el presidente François Mitterrand y el primer ministro Jacques Chirac en 1985-1988, éste último intentó imponer su primacía sin éxito y, tras varios meses de rivalidad y cierta confusión, quedó sentado un patrón que se repetiría a grandes trazos en las siguientes experiencias de *cohabitation* de 1993-1995 y 1997-2002.

hacerlo, en especial a la hora de analizar la formación de un consenso nacional en torno a los rasgos fundamentales de la política exterior de de Gaulle. De hecho, el “éxito de la política exterior gaullista para atraer el apoyo de los actores internos, trajo la creación de poderosos *lobbies* determinados a preservar sus posiciones privilegiadas”.⁸ Ahora bien, ello no niega el hecho de que quien toma las decisiones y define el camino en última instancia es un poder ejecutivo con amplias prerrogativas en materia de política exterior⁹: los demás actores internos tienden a emitir con un éxito moderado resistencias y algunas críticas, pero no la orientación general de la política exterior francesa.

Este trabajo está dividido en cuatro capítulos. El primero describe los rasgos de las relaciones entre Francia y la OTAN desde su creación y hasta 1989, poniendo énfasis en los orígenes, características y objetivos de la política de Charles de Gaulle hacia la Alianza Atlántica, así como la continuidad con la que después los distintos gobiernos franceses manejaron la relación con aquélla. Se trata ahí de mostrar los aciertos de esa política, así como la amplísima aceptación interna que tuvo con el fin de entender su persistencia a pesar de algunos fracasos y contradicciones.

En el segundo capítulo se ilustra a grandes rasgos los profundos cambios que trajo el fin de la Guerra Fría en el panorama europeo. Se busca ahí demostrar cómo esos cambios —la caída del Muro de Berlín y del bloque Oriental, la reunificación alemana, el desplome de la Unión Soviética, la aceleración del proceso de integración europeo, la redefinición del papel de instituciones internacionales como la OTAN, la UEO, la CSCE, la Unión Europea y la ONU— modificaron el contexto internacional, creando nuevos retos y posibilidades de

⁸ Anand Menin, France, NATO and the limits of independence. The politics of ambivalence. Londres, Macmillan Press Ltd., 2000, p.152.

⁹ En especial, el poder legislativo tradicionalmente ha tenido poca influencia sobre la política exterior francesa durante la V República, a diferencia de lo ocurrido durante la III y IV Repúblicas.

acción para la política exterior francesa, pero también incrementando las contradicciones de ésta, al punto de hacer inevitable una difícil redefinición.

En el tercer capítulo se analizan las reacciones de Francia ante ese nuevo contexto y las consecuencias para sus relaciones con la Alianza Atlántica. Como se tratará de demostrar, el fracaso de los intentos de Francia por lograr un nuevo esquema de seguridad y defensa distinto al de la OTAN en 1989-1992, la adaptación exitosa de esta organización a los nuevos problemas del panorama europeo (los conflictos en la exYugoslavia, la integración de los nuevos regímenes de Europa Oriental, la defensa y seguridad de las principales potencias pertenecientes a la Unión Europea) y la ausencia de otras opciones viables obligarían a Francia a redefinir su relación con la OTAN. Obligada a un mayor grado de cooperación y cercanía con la Alianza Atlántica a partir de 1993 y ante la posibilidad de una reforma de la OTAN tendiente a crear un espacio de autonomía para los europeos en 1994-1997, Francia llegaría incluso a prometer su eventual reintegración, a condición de una reforma de la OTAN en sus propios términos.

El cuarto capítulo busca resaltar la continuidad en cuanto a los objetivos detrás de la política francesa hacia la OTAN, a partir del fracaso de su acercamiento a la Alianza en 1997 y, tras la crisis de Kosovo, con el reinicio de una nueva búsqueda por un espacio de acción autónomo de la OTAN, esta vez dentro de la Unión Europea, aunque ya no necesariamente en contraposición a aquélla.

CAPÍTULO I:

EL LEGADO GAULLISTA: FRANCIA Y LA OTAN EN EL PERÍODO 1958-1988

Con el fin de poder exponer claramente la continuidad de la actitud francesa hacia la OTAN en tan largo periodo, es indispensable, no solamente examinar los rasgos y supuestos de la política de Charles de Gaulle y el impacto que ésta tuvo después, sino también la difícil relación que existió siempre entre Francia y la Alianza Atlántica desde su creación en 1949. En efecto, sólo así podrá entenderse el consenso nacional que después fue consolidándose en Francia alrededor de su relación con la OTAN y, más tarde, las contradicciones crecientes que ésta conllevaría.

A). El legado gaullista:

Durante la presidencia de Charles de Gaulle (1958-1969), Francia adoptó una política exterior que, en sus rasgos fundamentales y sobre todo con respecto a la OTAN, se volvió una política de Estado en la medida en que los siguientes presidentes y gobiernos, sin importar su tendencia política o los cambios en el contexto internacional, mantuvieron sin demasiadas modificaciones. Sin duda, la estrategia respondía a una situación mundial particular --la Guerra Fría-- así como al rango relativo que Francia fue adquiriendo dentro de ese sistema en tanto potencia nuclear (1960), económica, europea y con lazos importantes con lo que fuera antes su imperio colonial. Sin embargo, para llegar a ese

punto, la política exterior francesa durante la IV República (1945-1958) --y en especial hacia la OTAN-- mostraron ya algunos signos de lo que de Gaulle trataría después de llevar a cabo. Asimismo, los extravíos y fracasos de la IV República serían después un factor importante en cuanto al consenso que la política exterior gaullista adquirió más tarde.

1). Francia y el nacimiento de la Alianza Atlántica (1944-1958)

Tras la Segunda Guerra Mundial, Francia era un país derrotado por Hitler apenas unos años antes, y liberado después por los aliados. Aunque Gran Bretaña lograra en la Conferencia de Yalta que Estados Unidos y la URSS aceptaran a Francia como una de las cuatro potencias victoriosas que ocuparían militarmente a Alemania y tendrían un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU, se trataba hasta cierto punto de una ficción diplomática. Con una economía destrozada, un sistema político inestable, un imperio colonial frágil y una crisis de confianza nacional, en 1945 Francia “recobraba la apariencia de su rango, mas no la realidad de su influencia”.¹⁰ Esa debilidad alimentó una inseguridad considerable primero ante la posibilidad de un resurgimiento alemán, y muy pronto ante la amenaza interna y externa que representaba la Unión Soviética¹¹, toda vez que el compromiso norteamericano con la defensa de sus aliados europeos no estaba asegurado por una alianza formal. También, la debilidad de Francia ponía al país en una situación de

¹⁰ Charles P. Cogan, Forced to choose. France, the Atlantic Alliance, and NATO, then and now. Westport Connecticut. Macmillan Press Ltd., 1997, ix.

¹¹ Durante la posguerra y hasta los años cincuenta el Partido Comunista Francés era junto con el gaullismo la fuerza electoral más grande, disputándose ambas el primer lugar. La Representación Proporcional del sistema electoral y el número considerable de partidos limitaban, sin embargo, la posibilidad de una mayoría comunista en el parlamento. El PCF fue en ese período una organización política incondicional de las órdenes de Moscú y, junto con el poderoso Partido Comunista Italiano, sería después miembro del Kominform, organización creada en 1948 por Moscú para coordinar la oposición ideológica y política de todos los Partidos Comunistas del Bloque Oriental en contra del Bloque Occidental.

inferioridad con respecto a Gran Bretaña, el aliado de la posguerra más próximo e influyente de Estados Unidos.

En lo que a su seguridad respecta, Francia pasó entre 1944 y 1949 de la percepción de la amenaza de un resurgimiento alemán, al temor del expansionismo soviético. El gobierno provisional de de Gaulle (1944-1946) sostuvo sin éxito una política de desmembramiento económico, político y militar de Alemania que los Estados Unidos y Gran Bretaña nunca aceptaron, al tiempo que para contener cualquier resurgimiento alemán Francia firmaba con la Unión Soviética¹² un pacto en 1944 en contra de Alemania.¹³ Y es que hasta 1947, Moscú también deseaba una Alemania lo más débil posible. Asimismo, de Gaulle —y después Georges Bidault, varias veces ministro de relaciones exteriores— perseguía como segundo objetivo la neutralidad de Francia entre soviéticos y americanos, con el fin de equilibrar así su influencia y darle a Francia un lugar entre ambos. De ahí que, entre fines de 1946 y principios de 1947, el gobierno francés buscara también una alianza con Gran Bretaña que desembocó en marzo en la firma del Tratado de Dunkerque, explícitamente dirigido en contra de un resurgimiento alemán, pero implícitamente con la finalidad de balancear en Europa el creciente peso de la Unión Soviética y enfrentar el incierto compromiso de Estados Unidos. Ese triángulo diplomático París- Londres- Moscú, compatible con la visión gaullista de independencia nacional y del “rango” que debía tener Francia, era también producto de la coalición parlamentaria de la posguerra inmediata, conformada por el Partido Comunista Francés (pro soviético), los socialistas de la Sección Francesa de la Internacional Obrera o SFIO (neutralista hasta 1947) y los gaullistas. Sin

¹² De Gaulle dudaba del compromiso durable de Estados Unidos, al tiempo que desconfiaba de Gran Bretaña debido a los graves desacuerdos que en esos meses tuvieron Francia y Gran Bretaña en Siria y el Líbano. De ahí que la clásica alianza franco-rusa de antaño en contra de Alemania resultara una opción viable.

embargo, ante la creciente oposición entre angloamericanos y soviéticos, la posición francesa se volvió insostenible. Por un lado, el anuncio de la Doctrina Truman en marzo de 1947 y la penuria de la tambaleante economía francesa hacían indispensable un acercamiento hacia los angloamericanos. Por el otro, la renuencia de Moscú a apoyar las exigencias francesas en cuanto al desmembramiento de Alemania una vez que se consolidó la división bipolar de Europa¹⁴ confirmaba el aislamiento francés en ese tema, al tiempo que la salida de los comunistas del gobierno francés en mayo de 1947 hacía de Francia un país más vulnerable a la insurrección comunista. La aceptación del Plan Marshall en el verano de 1947 consagraba el cambio de rumbo de la política exterior francesa, internamente rechazada por comunistas y gaullistas.¹⁵ Así, tardamente “Francia se instala en la guerra fría, y la guerra fría se instala en Francia”.¹⁶

Y, en efecto, teniendo como telón de fondo las violentas huelgas comunistas de 1947-1948, la dependencia generada por la ayuda económica norteamericana del Plan Marshall y el miedo generado por el golpe comunista de Praga, Francia se concentraría en los siguientes años en asegurar, junto con Gran Bretaña, el compromiso de Estados Unidos con la defensa de Europa Occidental. Para demostrar el compromiso de Europa Occidental en contra de la amenaza soviética, Francia y Gran Bretaña tomaron la iniciativa de aliarse

¹³ Ese pacto, letra muerta a partir de los años 1947-1948 cuando Francia se alineó definitivamente con el campo occidental, no fue revocado por la URSS sino hasta 1955, como protesta por la entrada de Alemania Occidental a la OTAN.

¹⁴ En la Conferencia entre ministros de relaciones exteriores en Moscú de marzo de 1947, la URSS se opuso a las demandas francesas tendientes a un desmembramiento y debilitamiento de Alemania, pues se perfilaba ya la formación de dos bloques rivales, dentro de los cuales sería peligroso, tanto para Estados Unidos, como para la URSS, albergar a un miembro demasiado frágil e inestable.

¹⁵ Hasta 1958, el gobierno francés estaría formado por coaliciones parlamentarias frágiles conformadas por los social-cristianos del MRP, los socialistas de las SFIO y pequeñas agrupaciones en general de centro y centro izquierda. Tal fragilidad, alimentada por la fragmentación del espectro político parlamentario y la oposición intermitente de comunistas y gaullistas dificultó sobre manera la formulación de una política exterior estable y clara.

¹⁶ Frédéric Bozo, La politique étrangère de la France depuis 1945, Paris, Éditions La Découverte, 1997, p.10.

militarmente (junto con los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo) a través de la firma del Pacto de Bruselas en marzo de 1948.¹⁷ Acto seguido, Francia y Gran Bretaña buscaron un compromiso explícito y militar de Estados Unidos con Europa Occidental. En junio de 1948 el senado norteamericano aprobaba la resolución Vandenberg que permitía al gobierno estadounidense aliarse militarmente en tiempo de paz, rompiendo las resistencias aislacionistas que tanto temían los europeos. Tras meses de negociaciones, en abril de 1949 se firmaba el Tratado de Washington, creando la Alianza Atlántica.¹⁸ Si bien Francia obtenía “cobertura del Tratado para Argelia, la membresía de Italia y la promesa de un Pacto de Asistencia Militar”¹⁹ con Estados Unidos para sobrellevar la Guerra de Indochina, también había tenido que ceder en asuntos importantes, como un compromiso menos explícito de lo deseado por el gobierno francés²⁰ por parte de Estados Unidos (a diferencia del grado de solidaridad que establecía el Pacto de Bruselas entre los países europeos que lo firmaron), y la renuncia definitiva a hacer de Alemania una entidad débil y desmembrada.

En efecto, no sólo Francia aceptaba la creación en 1949 de un Estado alemán occidental unificado (la República Federal de Alemania), sino que la presión norteamericana para rearmarlo en el seno de la OTAN iría en aumento, a pesar de los temores que ello suscitaba todavía en Francia. El temor de ver nacer un nuevo ejército

¹⁷ El Pacto de Bruselas contenía una cláusula según la cual cualquier agresión contra una de las partes sería considerado por los demás firmantes una agresión directa y conllevaría una solidaridad absoluta en contra del agresor. Mencionando vagamente el peligro de un resurgimiento de la amenaza alemana, en realidad el Pacto de Bruselas estaba dirigido implícitamente a la posibilidad de una agresión soviética.

¹⁸ Sus miembros fundadores en 1949 eran Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Canadá, Dinamarca, Islandia, Noruega, y Portugal. En 1952 se sumaron Turquía y Grecia y, en 1955, la RFA.

¹⁹ Irwin M. Wall, “France and the North Atlantic Alliance” en Francis H. Heller y John R. Gillinham (eds.), NATO: the founding of the Atlantic Alliance and the integration of Europe, Nueva York, St. Martin’s Press, 1992, p.53.

²⁰ En efecto, el Tratado del Atlántico Norte proclamaba la solidaridad militar entre las partes en caso de agresión (artículo 5), pero dejaba la aplicación de tal principio en manos de un Comité de Defensa lo cual, a diferencia de lo estipulado en el Pacto de Bruselas, no suponía necesariamente una respuesta militar inmediata

alemán llevó a Francia a proponer el proyecto de una Comunidad Europea de Defensa (CED), verdadero ejército europeo supranacional, con el fin de enmarcar el rearme alemán dentro de un esquema parecido al de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). Firmado en 1952 por los seis miembros de la CECA (Francia, Alemania, Benelux, Italia), el tratado de la CED causaría enormes tensiones dentro de Francia y sería finalmente rechazado por la Asamblea Nacional en 1954, a pesar de la presión norteamericana y de que se trataba de un proyecto francés. Finalmente, a iniciativa de Gran Bretaña, se reformó el Pacto de Bruselas creando la Unión de Europa Occidental (UEO), organización militar de hecho subordinada a la Alianza Atlántica y a la cual se sumaron la RFA e Italia. De esta forma, renuente a ceder la soberanía francesa sobre sus fuerzas armadas a un proyecto europeo incierto y a enmarcar el rearme alemán en tal esquema, “el marco de la defensa occidental quedaba fijado definitivamente en los términos que Francia había rechazado inicialmente”.²¹

Ya antes de 1958 Francia había tenido diferencias serias en cuanto a la estructura de la OTAN, su estrategia de defensa en Europa, y al rango (considerado inferior) que en general le era conferido por ingleses y estadounidenses dentro del campo occidental. Tras 1949 la Alianza Atlántica fue transformándose a lo largo de los años en una organización intergubernamental cada vez más compleja. El Tratado de Washington creó el Consejo del Atlántico Norte (CAN), instancia política suprema donde estaban representados todos los miembros, y a la cual correspondía “dar las directrices políticas generales de la Organización y servir de foro o sede de consulta entre los gobiernos de los países de la

²¹ F. Bozo. *op.cit.*, p.25.

Alianza”.²² En el seno de este Consejo, facultado por el Tratado de Washington para crear órganos subsidiarios siguiendo el principio de unanimidad, la Alianza fue estableciendo una organización²³ compleja, así como un mando integrado de las fuerzas militares de los países miembros. Así, bajo un Comité Militar (conformado por los jefes de Estado Mayor de los países miembros) se estableció entre otros el mando de Europa (Supreme Allied Commander Europe o SACEUR) que encuadraba las fuerzas militares para la defensa del continente.²⁴ El SACEUR, entonces, concentraba el mando sobre los ejércitos integrados europeos y estaba sistemáticamente en manos de un general estadounidense. Si internamente los sucesivos gobiernos franceses fueron criticados por los gaullistas debido a la “amputación” de soberanía que tal estructura suponía, ello se sumaba a los constantes choques y exclusiones que percibía el gobierno francés dentro de la OTAN, a la hora de planear la estrategia de defensa europea y percibir en el seno de la Alianza un interés decreciente en cuanto a la protección de la integridad del imperio colonial francés.

Consciente de la inferioridad de fuerzas convencionales con respecto al campo soviético, la OTAN adoptó a finales de 1953 la doctrina proclamada por el presidente Eisenhower de “*Massive Retaliation*” que consistía en disuadir cualquier agresión oriental con la amenaza de una respuesta nuclear total. Pero esa nueva estrategia suponía que “los miembros europeos de la OTAN, no teniendo armamento nuclear, serían totalmente dependientes de los Estados Unidos, quienes decidirían cómo y cuándo debían emplearse las armas nucleares”.²⁵ Al tiempo que Francia pidió en vano ayuda norteamericana para

²² Manuel Díaz de Velasco. Las Organizaciones Internacionales. Décima Edición. Madrid. Tecnos, 1998, p.434.

²³ Tras la Conferencia de Ottawa, nació en 1951 la Organización del Atlántico Norte (OTAN).

²⁴ Se divide en varios mandos subordinados: el del noroeste, el de Europa Central, el del Sur de Europa.

²⁵ Klaus A. Maier. “The Anglo- Saxon Triangle, the French and Western European Intergration” en F. H. Heller y J. R. Gillinham, op.cit., p.409.

desarrollar armas nucleares propias²⁶, también se le negaba una participación en la planeación de la estrategia nuclear de la Alianza. Ambas concesiones, otorgadas cada vez más claramente a Gran Bretaña²⁷, generaban creciente malestar dentro de la clase política francesa. De ahí que en 1954 el gobierno encabezado por Pierre Mendès France diera luz verde al desarrollo de un programa de armamento nuclear independiente. La impotencia del gobierno francés cuando la crisis de Suez en 1956 y la renuencia de Estados Unidos a apoyarle plenamente en la guerra de Argelia reforzaron el deseo de independencia militar y la convicción de que “mientras no hubiera una bomba atómica *‘fabriquée en France’* los franceses no tendrían oportunidad de romper el triángulo anglosajón” dentro de la OTAN.²⁸ Por otra parte, el lanzamiento del Sputnik soviético en 1957, introdujo la posibilidad de que la Unión Soviética pronto fuera capaz de alcanzar con sus misiles nucleares el territorio norteamericano. Ello ponía un punto de interrogación en cuanto al compromiso absoluto de Estados Unidos con la defensa de Europa Occidental en caso de agresión soviética o crisis regional: ¿Estaría dispuesto Estados Unidos a enfrentar un ataque nuclear sobre su territorio en nombre de su compromiso con Europa Occidental? Finalmente, debido a los recursos absorbidos por la guerra de Indochina (1945-1954) y sobre todo la de Argelia (1954-1962)²⁹ Francia tendió a disminuir sus aportaciones a la defensa de Alemania³⁰, lo cual,

²⁶ En 1946 la Ley Mac Mahon del Senado norteamericano prohibía al gobierno estadounidense ayudar a otros países a desarrollar armas nucleares. Si bien la Ley fue varias veces reformada para hacer más flexible la prohibición, las modificaciones permitían al gobierno norteamericano un margen de maniobra para escoger qué países podían o no ser ayudados.

²⁷ El concepto de *‘Massive Retaliation’* o respuesta masiva, de hecho, fue una proposición que en 1952 hizo el Estado Mayor británico a la administración Truman y que ésta rechazó.

²⁸ *Ibid.*, p.410.

²⁹ Durante la Guerra de Indochina, Estados Unidos, enfrascado en el *containment* o contención del comunismo en Corea llegó a financiar también el 40% de los gastos de guerra franceses en Indochina. Cuando la guerra de Argelia, en cambio, Washington no contribuyó de manera igual debido a su decreciente interés en el mantenimiento de las colonias francesas y los compromisos estadounidenses en el mundo árabe.

³⁰ Ello, por cierto, era el caso de Gran Bretaña que, orientando su aparato militar hacia la disuasión nuclear, también tendió a reducir el número de efectivos asignados a la defensa de Alemania.

aunado a su poca influencia sobre el funcionamiento y políticas de la organización, alimentaría la insatisfacción de Francia dentro de la OTAN.

2). De Gaulle, Francia y la OTAN (1958-1969):

Como se ha visto hasta ahora, el malestar de Francia dentro de la OTAN tiene amplios antecedentes durante la IV República. De ahí que la respuesta dada a tal problema por de Gaulle tuviera profundas consecuencias sobre la manera en que los gobiernos posteriores manejaron la relación de Francia con la OTAN.

Aunque la política exterior de de Gaulle no se manifestaría a sus anchas hasta que el problema de la guerra de Argelia estuvo resuelto en 1962 con los acuerdos de Evian, a partir de 1958 fueron dibujándose una serie de principios directores. Desde 1946 de Gaulle había criticado fuertemente la debilidad de la IV República cuyo parlamentarismo excesivo aunado a la fragmentación del sistema de partidos se traducían en gobiernos débiles e inestables. Acaso, para él, la peor consecuencia de ello era una política exterior incapaz de hacer valer los intereses nacionales del país. Y es que las relaciones exteriores eran para de Gaulle el fin último, la razón de ser del Estado y la nación, como si “el ministerio del interior fuera menos un órgano de administración que un órgano de orden público para hacer una política exterior”.³¹ Así pues, no exento de cierto mesianismo nacionalista, de Gaulle pretendía recuperar parte de la ‘grandeza’ que Francia había perdido desde 1940 –si no es que 1870--, sobre todo ante Gran Bretaña. Al mismo tiempo, convencido de que las relaciones internacionales se basan en los intereses nacionales de los Estados y de que la

³¹ Alfred Grosser. Affaires Extérieures. La politique de la France, 1944-1989. Paris. Flammarion, 1989, p.155.

disuasión nuclear reinaba entre las dos superpotencias del mundo, de Gaulle creía posible y deseable rebasar las hegemonías y llegar a un sistema internacional multipolar más equilibrado. La alianza con Estados Unidos no debía ser más que una garantía última en caso de crisis, y no una relación que constriñera la política exterior francesa. En ese sentido, la política exterior gaullista “tiene dos objetivos: para Francia primero, apunta a la independencia nacional, fundada en un Estado fuerte y un aparato militar adaptado; hacia el exterior, se propone cambiar el estatus quo internacional”.³²

Así, en 1958, recién llegado al poder, de Gaulle hizo saber a Eisenhower en un famoso memorando su voluntad de reformar el esquema de la Alianza Atlántica, recobrar la independencia militar de Francia, y organizar a partir del Grupo Permanente³³ la conducción de la estrategia de la OTAN junto con Estados Unidos y Gran Bretaña. La respuesta de Estados Unidos fue evasiva, al tiempo que presionaba para que Francia detuviera el desarrollo de un arma atómica. Sin embargo, para 1960, Francia realizaba con éxito su primer ensayo nuclear en Africa del Norte. Y es que entre de Gaulle, “decidido a obtener capacidad nuclear como un instrumento de independencia nacional en el ámbito mundial, aunque aceptando la validez de la Alianza Atlántica, y Washington decidido a aplicar una división del trabajo en el seno de la Alianza, reservando a los Estados Unidos la estrategia global con medios y mando estrictamente americanos y a Europa una estrategia regional de la OTAN con medios integrados, el choque no podía ser más que frontal”.³⁴

³² Maurice Vaïsse. *La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle*. Paris. Fayard. 1998. p.35.

³³ Este órgano era una suerte de comité ejecutivo del Comité Militar formado por representantes de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, pero nunca adquirió verdadera preeminencia. Tras el retiro de Francia en 1966 desaparecería para ser remplazado por el Estado Mayor Internacional Integrado de la OTAN, conocido como SHAPE.

³⁴ Maurice Vaïsse. “Indépendance et solidarité. 1958-1963” en Maurice Vaïsse, Pierre Mélandri y Frédéric Bozo (comps.). *La France et l’OTAN, 1949-1996*. Paris. Éditions Complexe. 1996, p.238.

Así, a partir de 1958 comenzaba un proceso de crecientes divergencias entre Francia y Estados Unidos en cuanto a la doctrina militar y funcionamiento de la OTAN. En 1959 Francia sustrajo su flota del Mediterráneo del Mando Sur de la OTAN y se opuso a que ésta instalara armas nucleares en su territorio si el gobierno francés no tenía capacidad de veto sobre su uso, mientras que en 1960 retiró parte de sus fuerzas aéreas del mando integrado. Acaso el choque mayor con los Estados Unidos a propósito de la doctrina de la OTAN fue la insistencia de la administración Kennedy de adoptar la estrategia de “Respuesta Gradual”, en lugar de la *Massive Retaliation* de Eisenhower. A los ojos de de Gaulle, además de la amputación de soberanía e independencia que de por sí suponían el mando integrado, así como el peligro de que la OTAN llevara a Francia a un conflicto ajeno a sus intereses, ahora surgía el peligroso escenario de que Estados Unidos ya no estuviera comprometido totalmente con la defensa europea. como en tiempos de la Doctrina de la *Massive Retaliation*. Y, en efecto, al menos formalmente se volvía posible que Europa se convirtiera en un campo de batalla entre los dos superpoderes, pues dentro del esquema de una “respuesta gradual” la defensa de Europa quedaba separada de la de Estados Unidos en caso de ataque convencional soviético al occidente europeo, sin que pudiera jugar como antes la disuasión nuclear.

El distanciamiento con la Alianza siguió: en 1964 Francia recupera el control directo de sus fuerzas navales (con excepción de 5 submarinos) y en 1965 de Gaulle anunció que Francia posiblemente dejaría el sistema integrado de la Alianza debido al predominio norteamericano. Finalmente, el 7 de marzo de 1966, de manera unilateral y para el disgusto de Estados Unidos, de Gaulle anunció por medio de una carta al presidente Johnson que Francia se separaría definitivamente de la estructura integrada de la OTAN (Comité Militar, Grupo Permanente, Alto Estado Mayor, Comité de Ministros de Defensa,

SACEUR, etc.), y que todas las instalaciones, personal y armamento de la Organización debían dejar el territorio nacional de Francia en los meses siguientes, aunque en caso de guerra las fuerzas francesas en Alemania, entonces integradas, podrían seguir a disposición del Mando de Centro- Europa.

Ahora bien, Francia sólo rompía con la estructura militar de la OTAN, pues seguiría perteneciendo a la Alianza Atlántica al mantener el reconocimiento de las obligaciones del Tratado de Washington de 1949. Ello suponía que Francia continuaría su participación en el seno de los órganos políticos de la Alianza y, en especial, dentro del Consejo del Atlántico Norte. En realidad, más que una ruptura total, se trataba del paso de una integración de Francia dentro de la OTAN a una más distante cooperación con ésta. En efecto, Francia mantendría contactos y establecería acuerdos de coordinación para la defensa de Europa (acuerdos Ailleret- Lemnitzer de 1967³⁵) supeditando la participación francesa en cualquier operación de la Alianza a la aprobación explícita del gobierno francés, al tiempo que, a través de un acuerdo con la RFA, las tropas francesas seguirían presentes en territorio alemán. Sin embargo, aunque Francia adquiría independencia plena en materia militar y nuclear y a pesar de un estatus especial dentro de la Alianza Atlántica, en el futuro inmediato la decisión de 1966 tuvo algunos resultados paradójicos pues “el retiro francés permitía [a los Estados Unidos] retomar pie dentro de la Alianza a la vez porque marginaba a Francia en el seno de la OTAN y porque sería la ocasión para los americanos y sus aliados más cercanos de darle a la Alianza una nueva legitimidad y restablecer (...) la cohesión de la OTAN y el liderazgo americano, tanto desde el punto de

³⁵ En estos acuerdos, se negoció la participación del Segundo Cuerpo del ejército francés como fuerza de reserva y contraataque en caso de agresión soviética en Alemania.

vista militar, como desde el punto de vista político”.³⁶ Y, en efecto, en 1967 la OTAN adoptaba oficialmente la doctrina de Respuesta Gradual, al tiempo que reconocía la *Détente* entre los dos bloques con Estados Unidos como el interlocutor principal del campo occidental. De Gaulle hasta entonces había privilegiado los contactos bilaterales con Europa Oriental, con el fin de establecer vínculos políticos y diplomáticos más allá del liderazgo de Moscú y Washington. Esperaba con ello que el ejemplo francés fuera reconocido e imitado en ambos lados de la cortina de hierro y llegar así a un sistema europeo menos rígido y susceptible de desembocar en una catástrofe iniciada por un malentendido entre los dos supergrandes. Pero la invasión de Checoslovaquia en 1968 por los tanques soviéticos mostraba los límites de las relaciones de Estado a Estado (‘más allá de las hegemonías’) que pretendía la concepción gaullista de distensión: ésta era y seguiría siendo un proceso en el que las dos superpotencias establecían el marco y límites del diálogo Este-Oeste.

Sin embargo, la decisión de 1966 no se hizo en detrimento de la seguridad de Francia, aún parte de la Alianza Atlántica. En primer lugar, el retiro de Francia en 1966 ocurrió en un momento específico en la evolución del sistema internacional y de las capacidades militares francesas. Tras mostrar una solidaridad total con los Estados Unidos durante los momentos de mayor tensión (segunda crisis de Berlín en 1958-1961 y crisis de los misiles en 1962) de Gaulle confirmó su percepción de que la disuasión nuclear entre los dos grandes (y la subsecuente distensión entre ambos) abría espacios mayores de acción para una potencia media, a diferencia de los momentos más duros de la guerra fría. En segundo lugar, Francia se retiró de la estructura militar de la OTAN solamente cuando fue

³⁶ Frédéric Bozo, “Chronique d’une décision annoncée” en M. Vaïsse, P. Mélandri y F. Bozo, op.cit., p.352.

capaz, a partir de 1963, no solamente de fabricar armas nucleares, sino también de alcanzar las principales ciudades rusas con la fabricación del *Mirage IV*, avión supersónico de largo alcance. Al poder controlar el arma nuclear, Francia podía adquirir mayor independencia política, al ser capaz de disuadir de cualquier agresión sin el consentimiento obligado de Estados Unidos. Así, al retirarse de la OTAN, “Francia buscaba conservar lo que había sido la principal aportación de la Alianza —el equilibrio de fuerzas en Europa ante el poderío soviético— liberándose al mismo tiempo de las disposiciones más apremiantes de la OTAN y del lazo existente entre esa organización y la política mundial de Estados Unidos”.³⁷

3) El legado gaullista en 1969: principios básicos y primeras contradicciones:

Al abandonar el poder en 1969 cuando renunció a la presidencia de la República a la mitad de su segundo mandato, de Gaulle había dejado una huella en la política exterior francesa difícil de borrar debido a la envergadura de los cambios que en ella había introducido, al recuerdo de los tropiezos de la política exterior francesa ante la OTAN durante la IV República y a la aceptación considerable que tuvo internamente el nuevo enfoque. Aunque de Gaulle retomó ambiciones ya presentes antes de 1958 como “el rechazo al monopolio nuclear americano y la exigencia de un papel de gran potencia dentro de la Alianza Atlántica para Francia”³⁸, trató de alcanzarlas mediante principios doctrinales y medios materiales mucho más claros.

En primer lugar, la idea sacrosanta de la ‘independencia nacional’ se manifestaba por medio del control directo y soberano que el gobierno francés había recuperado sobre

³⁷ Frank Costigliola, “La réaction américaine au retrait de la France de l’OTAN” en M. Vaïsse, P. Mélandri y F. Bozo, op.cit., p.423.

sus fuerzas armadas tras su desvinculación operacional de la OTAN, sin por ello renunciar a la Alianza Atlántica. Esa independencia militar a su vez se traducía en una fuerza nuclear nacional y una doctrina distinta a la de la OTAN. El arma nuclear francesa, desarrollada con poca ayuda de Estados Unidos era en sí un símbolo de independencia nacional para buena parte de la opinión pública francesa. En cuanto a la doctrina nuclear francesa, hermana de la *Massive Retaliation* norteamericana de los años cincuenta, aquélla proclamaba que, en el marco de la Guerra Fría, Francia estaba decidida a responder con sus fuerzas nucleares cualquier acto de amenaza directa a sus 'intereses fundamentales'. La ambigüedad del término, aunada a la ausencia de un enemigo predeterminado oficialmente, pretendían también darle a Francia un rango de potencia media pero capaz de inspirar una disuasión "del débil al fuerte" en cualquier circunstancia e independientemente de la posición de las grandes potencias en algún asunto.

Un segundo principio era la pertenencia a la Alianza Atlántica como garantía última del equilibrio europeo ante la amenaza soviética. En los momentos de crisis, Francia se alineó con el resto de sus aliados y estaba dispuesta, por medio de los acuerdos de cooperación con la OTAN, a participar directamente en la defensa de Alemania en caso de agresión. Y es que la independencia nacional no impedía que el gobierno francés mantuviera una alianza, solo que a partir de 1966, su libertad de decisión implicaba teóricamente que un involucramiento automático con sus aliados sin el consentimiento anterior del gobierno francés era imposible.

³⁸ M. Vaïsse. "Indépendance et solidarité. 1958-1963". op.cit., p.237.

Un tercer principio, el del rechazo de las hegemonías³⁹ y en especial la norteamericana, se manifestaba en las posiciones divergentes del gobierno francés con respecto a las de Estados Unidos en temas importantes, como la doctrina nuclear de la OTAN, el reconocimiento de la República Popular China en 1964 o las críticas a la guerra de Vietnam en 1965, y pretendía, por medio de crecientes lazos con los países orientales, rebasar el esquema bipolar de la Guerra Fría, y hacer de Francia un interlocutor de los Estados de cada uno de los bloques. Como se dijera más arriba, la intervención en Checoslovaquia en 1968 y la afirmación de Estados Unidos como el interlocutor occidental de la *détente* mostró los límites de tal enfoque. No obstante, ahora Francia intentaba establecer relaciones más cercanas con los países del Este. Una contradicción era que la solidaridad de Francia dentro de la Alianza Atlántica era una limitante a su credibilidad como interlocutor autónomo. En efecto, aún cuando la política de de Gaulle era interpretada en la propaganda soviética como prueba de las crecientes contradicciones entre los Estados del bloque capitalista, “en el momento decisivo del deterioro de la situación en Europa, tales contradicciones no impiden que Francia se quede del lado de Estados Unidos y la OTAN”.⁴⁰

Finalmente, y como corolario de los anteriores, ya fuera en el marco de la construcción europea, en los foros multilaterales o en la política militar, “en ausencia de una amenaza Francia debía tratar de conquistar independencia e influencia ante los Estados

³⁹ Siguiendo a Maurice Vaisse, en cuanto a las concepciones de de Gaulle. “lo que se toma frecuentemente como antinorteamericanismo, es de hecho anti-hegemonismo”. Ver M. Vaisse, La Grandeur, op.cit., p.39.

⁴⁰ Informe interno del Ministerio de Asuntos Exteriores de la URSS, citado por Mikhail Narinski, “Les réactions de l’Union Soviétique au retrait français de l’OTAN” en M. Vaisse, P. Mélandri y F. Bozo, op.cit., p.515.

Unidos”.⁴¹ Ello era un medio para incrementar la independencia nacional de Francia, así como su peso relativo dentro del continente europeo. De ahí el rechazo de cualquier vinculación entre la OTAN y la naciente Comunidad Económica Europea, así como el veto a la entrada de Gran Bretaña dentro del Mercado Común en 1963 y 1968. De ahí, también, una concepción ambigua de la construcción europea, a la vez estrictamente intergubernamental (y no supranacional), pero también deseosa de establecer un núcleo europeo autónomo de Estados Unidos a partir de una sólida relación franco-alemana. De Gaulle intentó llevar a cabo tal objetivo, primero, mediante las dos versiones del Plan Fouchet en 1961-1962 que pretendía darle a la Comunidad Europea una dimensión en materia de relaciones exteriores vinculada a la seguridad y la defensa, con el fin de lograr negociar y promover fuera de la Comunidad una posición común. La oposición tajante de la mayoría de los países miembros (firmemente incondicionales de la OTAN y sospechosos de las intenciones de Francia) llevó a de Gaulle a un segundo intento, esta vez bilateral, con la RFA. En 1963, de Gaulle firmaba con Konrad Adenauer el Tratado del Elysée, en el que ambos países se comprometían a cooperar estrechamente en todos los asuntos, en especial en materia de política exterior y defensa. Aunque el *Bundestag* alemán agregaría un preámbulo reconociendo explícitamente a la OTAN como el marco de la defensa y seguridad europeas, el Tratado franco-alemán de 1963 sería el primero de varios intentos de Francia por construir una Europa capaz de tener una capacidad de decisión autónoma de Estados Unidos y la OTAN en materia de política exterior y defensa. Si la construcción europea --y en especial la relación con Alemania— podía incluir para de Gaulle elementos sensibles como la defensa y la política exterior era porque en un marco intergubernamental

⁴¹ Alfred Grosser, Les Occidentaux. Les pays d'Europe et les États-Unis depuis la guerre. Paris, Fayard, 1978, p.240.

en el que Francia era uno de los miembros más poderosos, París poseía un derecho de veto que salvaguardaba su preciada independencia. Ahora bien, algunas contradicciones eran perceptibles pues esa independencia iba en detrimento de la credibilidad de Francia como aliado solidario en el seno de la Alianza Atlántica o la Comunidad Europea, como se verá más adelante.

Así, independencia diplomática, militar y nuclear, disuasión del débil al fuerte, alianza con Estados Unidos en situaciones de crisis, independencia militar con respecto a la OTAN, una Europa 'europea y no transatlántica' serían las grandes líneas de continuidad predominantes de la política francesa hacia la OTAN en los siguientes treinta años, así como de sus contradicciones.

B). Hacia una política exterior de Estado:

1) La formación de un consenso nacional:

Internamente, uno de los elementos clave que explican la continuidad de la actitud francesa ante la OTAN fue el consenso nacional que fue surgiendo en torno a la política gaullista y, en especial, en cuanto a la construcción de una fuerza nuclear independiente. Para 1969, "la disuasión nuclear independiente se había vuelto la piedra angular del consenso político dentro de la V República, y no pasaría mucho tiempo antes de que el Partido Socialista

retomara el concepto a mediados de los años setenta, mientras que a fines de esa década incluso el Partido Comunista lo apoyaba firmemente”.⁴²

Y es que la independencia nuclear de Francia fue tomando enorme importancia en la organización y funcionamiento económico del Estado francés, en su legitimación interna (y del poder ejecutivo sobre todo) y su peso internacional. En efecto, la creación de una fuerza nuclear era, no solamente un sector de punta en que el Estado francés invertiría cuantiosos recursos con la esperanza de fortalecer la industria nacional, sino que también fue el centro de la reorganización del ejército alrededor de la disuasión nuclear y ya no de la contrainsurgencia colonial, consolidando de paso la autoridad presidencial sobre las fuerzas armadas.

De manera más simbólica, la *force de frappe* era un sinónimo de modernización científica y tecnológica del país, al tiempo que “daba a Francia una capacidad de defensa que políticamente era lo más efectiva posible, relativamente poco costosa en comparación con el desarrollo de unas fuerzas convencionales potentes, y confería un estatus mucho mayor”.⁴³ En efecto, los gobernantes franceses que sucedieron a de Gaulle estuvieron conscientes que Francia ahora podía tener un papel en asuntos de mayor importancia con las grandes potencias y Gran Bretaña, de manera autónoma. Y la expresión más clara de ese nuevo estatus y autonomía era la desvinculación de la estructura militar integrada de la OTAN consumada en 1966.

2). La continuidad durante los mandatos de Georges Pompidou (1969-1974) y Valéry Giscard D'Estaing (1974-1981):

⁴² Phillip G. Cerny, “Gaullism, nuclear weapons and the State” en Jolyon Howorth y Patricia Chilton (eds.), Defense and dissent in contemporary France, Londres, St. Martin Press, 1984, p.51.

Los dos presidentes que sucedieron a de Gaulle llevaron a cabo una política exterior cuyas diferencias fueron más de forma que de fondo. Pompidou, gaullista y colaborador del General, mantuvo el desarrollo del esfuerzo nuclear francés anunciando “la intención de su gobierno de dotar a Francia de una bomba nuclear táctica y de submarinos capaces de lanzar misiles nucleares”.⁴⁴ En adelante, la fuerza nuclear francesa estaría compuesta por tres brazos, a saber, bombarderos de largo alcance, submarinos capaces de lanzar misiles nucleares, y misiles fijos de corto y largo alcance.

Esta vez Estados Unidos, enfrascado en una *détente* en la que la paridad nuclear con la URSS se volvía factible, en 1971-1972 aceptó por primera vez la validez de la fuerza nuclear francesa e incluso ofreció una cooperación tecnológica limitada que Francia aceptó sin tener que poner en juego la independencia absoluta en el uso y doctrina de su capacidad nuclear, así como la posición particular de Francia dentro de la OTAN. Y es que, “al tiempo que va dibujándose una paridad con el Kremlin, [para Estados Unidos] la disuasión se ve más reforzada que debilitada por el desarrollo de los arsenales nucleares de Francia e Inglaterra”.⁴⁵ Al mismo tiempo, Pompidou siguió cultivando una cooperación con la OTAN mediante la realización de ejercicios militares, acuerdos sobre la acción conjunta en el Mediterráneo y el Atlántico en caso de crisis y el inicio de negociaciones por iniciativa de Francia para ampliar los acuerdos Ailleret- Lemnitzer de 1967 al primer cuerpo de ejército francés para la defensa de Alemania. Sin embargo, no solamente Francia mantenía una doctrina nuclear distinta y el control último sobre la participación de Francia en cualquier

⁴³ *Ibid.*, p.60.

⁴⁴ Thierno Diallo. *La politique étrangère de Georges Pompidou*. Paris. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence. 1992. p.37.

operación en caso de crisis, sino que se rehusó a prestar a la OTAN los oleoductos que atravesaban el territorio francés en tiempo de paz, así como a la participación de Francia en el naciente Sistema de Comunicaciones Integrado de la OTAN.

En cuanto a la construcción europea, si Pompidou decidió avanzar en ese tema permitiendo en 1972 la entrada de Gran Bretaña en buena medida para reforzar el carácter intergubernamental de Europa, se opuso firmemente en esos años a los intentos de Estados Unidos por vincular a la Comunidad Económica Europea con la OTAN. En efecto, en la cumbre de Reykiavik de la OTAN de 1973, Henry Kissinger había proclamado la necesidad de una nueva relación transatlántica a partir de acuerdos entre la Comunidad Europea y la OTAN. Francia, interpretando tal iniciativa como un intento por cancelar definitivamente una personalidad europea autónoma, “rechazó el lazo entre la dimensiones económica y política de las relaciones transatlánticas (que los norteamericanos trataban de establecer con el fin de obtener concesiones comerciales a cambio de su protección militar) y retrasó para más tarde la idea norteamericana de realizar una cumbre entre Estados Unidos y los Nueve”.⁴⁶ Meses después, cuando la crisis de la Guerra del Kippur en el Medio Oriente de 1973 puso en evidencia la ausencia de consultas hacia los europeos por parte de Estados Unidos,⁴⁷ Francia llamó en el marco de la Unión de Europa Occidental (UEO) a discutir la posibilidad de una defensa europea y, sobre todo, impulsó en la cumbre de la CEE de Copenhague una declaración de identidad común distinta a la de la OTAN y el lanzamiento de un diálogo euro-árabe. La declaración muy pronto se volvió letra muerta

⁴⁵ Pierre Mélandri. “La France et l’Alliance Atlantique sous Georges Pompidou et Valéry Giscard d’Estaing” en M. Vaïsse. P. Mélandri y F. Bozo, *op.cit.*, p.527.

⁴⁶ F. Bozo. *La Politique étrangère de la France depuis 1945*, *op.cit.*, p.66.

⁴⁷ A diferencia de la Crisis de Cuba de 1962, Estados Unidos puso sus fuerzas nucleares en estado de alerta sin notificar al gobierno francés.

y, para 1974, “Francia se quedaba como el único país defendiendo la idea de una Europa independiente de Estados Unidos”.⁴⁸

En tal contexto, el último año de Pompidou se caracterizó por un reforzamiento de la estrategia gaullista de disuasión nuclear. Sin embargo, la adopción de armas nucleares tácticas (es decir de corto y mediano alcance) por parte de Francia reforzaba también una contradicción fundamental y contraproducente para el desarrollo de una ‘Europa Europea’. En efecto, la doctrina francesa, destinada a defender únicamente los intereses y territorio de Francia, suponía que las armas tácticas francesas podrían dirigirse al territorio de la RFA en caso de agresión soviética. Ello, obviamente, era una limitante básica para un entendimiento franco- alemán en materia de defensa. En efecto, si la RFA tenía una voz en el seno de la OTAN ante el posible uso de armas nucleares por parte de Estados Unidos y Gran Bretaña, en el caso de Francia Bonn se veía impotente ante una doctrina nuclear independiente, nacional y referida únicamente a los intereses fundamentales del gobierno francés.

La llegada a la presidencia de Valéry Giscard D’Estaing en 1974 tras la muerte prematura de Georges Pompidou constituía un cambio en apariencia considerable, pues se trataba del primer presidente no gaullista, con una reputación de “atlantista” y “europeísta”. Y, en efecto, hasta 1976 Giscard llevaría a cabo una política hacia la OTAN de mayor cercanía. En junio de 1974, en el marco de una reunión del Consejo del Atlántico Norte, la Declaración de Ottawa ponía fin a las tensiones entre Estados Unidos y Francia, al reconocerse dentro de la Alianza Atlántica la contribución de la fuerza nuclear francesa a la defensa europea, al tiempo que los llamados franceses a una Europa autónoma cesaron por el momento. En diciembre de ese año, Gerald Ford y Giscard celebraron en la cumbre de

⁴⁸ Ibid., p.68.

Martinica la cooperación entre Francia y la OTAN como un elemento importante de la seguridad europea, mientras que Francia aceptaba pagar cien millones de dólares como indemnización de los reacomodos geográficos de la OTAN tras verse obligada a dejar el territorio francés en 1966.

Y es que parecía dibujarse una nueva relación entre Francia y la OTAN. En julio de 1974 el Alto Estado Mayor francés y el Comandante Supremo para Europa (o SACEUR) habían firmado los acuerdos Valentin-Ferber que extendían al primer cuerpo del ejército francés las provisiones de coordinación militar en caso de conflicto para la defensa de Alemania, siguiendo el modelo de los acuerdos de 1967 que concernían solamente al segundo cuerpo. También, en 1975 hubo encuentros en los que se discutió la eventual coordinación en cuanto al uso del arma nuclear táctica francesa, aunque sin llegar a compromiso alguno. Finalmente, la Ley de Programación militar de 1976 parecía introducir ciertos cambios en cuanto a la Doctrina nuclear francesa, al mencionar la idea de una 'santuarización extendida' (y ya no limitada a la defensa del territorio francés) hacia el Este. Otra innovación fue la idea de usar el arma nuclear táctica solamente como última advertencia ante alguna agresión, lo cual fue criticado internamente por parte de los más fervientes defensores de la disuasión '*pure et dure*'. Sin embargo, la oposición interna a cualquier posibilidad de reintegración (en especial con la salida de los gaullistas del gobierno en 1976) dentro de la OTAN mantuvo las relaciones entre la Organización y Francia en el marco definido desde 1967: el poder último de decisión en cuanto a la participación de fuerzas nucleares o convencionales francesas en la defensa de Europa quedaba en manos del Presidente y los acuerdos y cooperación con la OTAN eran únicamente escenarios posibles de involucramiento. Éste se mantenía como decisión del gobierno francés y no como una obligación automática. La especificidad de Francia fue

subrayada por el propio Giscard en 1978 con la no participación del país en el nuevo sistema de alerta aérea de la OTAN (conocido como AWACS). A pesar de ello, la extensión de la participación de Francia en varias situaciones de crisis hipotéticas y en la realización de ejercicios conjuntos había incrementado la importancia de Francia, sobre todo en la defensa convencional del sector de Europa central, es decir, la RFA.

Los últimos años del periodo de Giscard coincidieron con el fin de la *détente*. En ese contexto de crecientes tensiones, Francia entraba en una fase de mayor cercanía con la Alianza Atlántica a la hora de enfrentar los nuevos desafíos, aunque manteniendo una posición particular. Y es que a fines de la década de los setenta, la amenaza soviética regresaba al primer plano de las preocupaciones occidentales con la invasión a Afganistán en 1979 y la instalación de los SS20 soviéticos que eran misiles de mediano alcance. La aparente falta de decisión de la administración Carter, por otra parte, renovó el miedo de los europeos en cuanto a la credibilidad de la garantía nuclear de Estados Unidos. Si bien la RFA privilegiaba la negociación con la URSS, Estados Unidos presionaba cada vez más para instalar misiles *Pershing II* y *Cruise* como respuesta a los SS20. Finalmente, en la cumbre de Gouadeloupe entre los cuatro países más importantes de la Alianza Atlántica, Giscard propuso una solución de compromiso, a saber, “negociar con la URSS en cuanto a los SS20, y decidir instalar los misiles *Pershing* y *Cruise* en caso de que fracasara la negociación”.⁴⁹ Tal disposición fue adoptada formalmente por la OTAN unos meses después, aunque sin la participación directa de Francia. Giscard había preferido mantener secreto su apoyo a la decisión de la OTAN para evitar acusaciones internas de “atlantismo” excesivo y poder seguir con una política de diálogo hacia la URSS. Este asunto mostraba, por un lado, la paradójica situación de Francia dentro de la OTAN, cuyo estatus separado

podía ser un obstáculo para tener influencia directa sobre la orientación de la Alianza. Por el otro, ponía en relieve las presiones internas que podían surgir en contra de un gobierno percibido como un transgresor de la sagrada independencia nacional, encarnada en la disuasión nuclear y la no pertenencia a la estructura militar de la OTAN.

3). Francia y la OTAN durante el primer mandato de François Mitterrand (1981-1988):

Durante la década de los años setenta, el Partido Socialista francés pasó por un proceso de redefinición en cuanto a su postura en materia de defensa. Para la campaña presidencial de 1981, los socialistas habían abandonado definitivamente su oposición al arsenal nuclear francés y al legado gaullista, y los debates internos giraban más bien en torno al grado de cooperación o independencia que Francia debía establecer hacia la OTAN.⁵⁰ En cuanto al partido comunista francés, en 1977 éste había reconocido la importancia de la *force de frappe* de Francia como un elemento clave de su independencia con respecto a Estados Unidos y de su no reintegración dentro de la estructura militar de la OTAN. Así, en 1981 François Mitterrand ganaba las elecciones y gozaba de una mayoría estable hasta 1986. El nuevo gobierno acogía en su seno a cuatro comunistas y muy pronto se vería confrontado a una crisis económica provocada por las políticas keynesianas excesivas que llevó a cabo el nuevo gobierno⁵¹. Ambos elementos, aunados a las crecientes tensiones este-oeste

⁴⁹ *Ibid.*, p. 79.

⁵⁰ Jolyon Howorth, "Defense and the Mitterrand Government" en J. Howorth y P. Chilton (eds.), *op.cit.*, p. 102.

⁵¹ Se trataba de una política que expandió el gasto gubernamental y propició aumentos salariales que para 1983 causaron un serio desequilibrio externo, altos niveles de inflación, ataques especulativos en contra del franco francés y poco crecimiento económico. Ello pesaría mucho sobre la creciente orientación de Mitterrand a favor de una mucho mayor integración económica de Europa, pues quedó claro que Francia no podía ya aplicar políticas económicas demasiado distintas a las del resto de la Comunidad Europea y en especial de Alemania Occidental.

(Afganistán, la crisis de los SS20, aceleración de la carrera armamentista, los disturbios en Polonia etc.), aumentaban las presiones para que el gobierno francés apareciera claramente como un aliado de la Alianza Atlántica. Y, en efecto, para la sorpresa de los conservadores de Estados Unidos y Gran Bretaña, “el primer presidente socialista de la V República resultó ser más gaullista que su predecesor en materia de defensa, pero también mucho más interesado en mantener una relación de cooperación con los Estados Unidos y su nuevo presidente Ronald Reagan”.⁵² Por un lado, Mitterrand volvía a las nociones más básicas del legado gaullista en materia de disuasión nuclear, varias veces declarando que el arma nuclear francesa tenía como función la protección del territorio francés y los intereses vitales del país (“nada más y nada menos”). La independencia en cuanto a su uso y a la autoridad sobre las fuerzas armadas tampoco podían ponerse en peligro. Así, Mitterrand abandonó la noción ambigua de “santuarización extendida” de Giscard que parecía ofrecer a Alemania una posible protección nuclear. Por el otro lado, Mitterrand mostró un grado de solidaridad y cooperación con la OTAN y sus aliados que, en un contexto de grandes tensiones entre Moscú y Washington, no dejaba de recordar la reacción de Francia durante la crisis de los misiles de 1962.

Así, a diferencia de Giscard, en 1981 Mitterrand apoyó públicamente la decisión tomada por la OTAN en diciembre de 1979 en cuanto al problema de los SS20, criticó con mayor virulencia la invasión soviética a Afganistán y el estado de sitio impuesto en Polonia. Sobre todo, una vez que había vencido el plazo establecido en 1979 para el retiro de los SS20, el propio Mitterrand, ante la ola de protestas dentro de la RFA, no dudó en apoyar la instalación en ese país de los misiles *Pershing II* y *Cruise*, en un discurso ante el

⁵² Samuel F. Wells, “France and NATO under Mitterrand, 1981-1989” en M. Vaïsse, P. Mélandri y F. Bozo, op.cit., p.599.

Bundestag alemán. A pesar de que la reintegración de Francia al mando integrado de la OTAN era impensable, Mitterrand mantuvo y reforzó como nunca antes la cooperación militar con la organización iniciada por Giscard en materia convencional, de tal suerte que “para 1985 las relaciones militares con la OTAN eran más extensas y profundas que nunca antes, desde que de Gaulle había tomado el poder en 1958”.⁵³ En efecto, la reforma militar de 1982-1983 reorganizaba las fuerzas convencionales francesas para mejorar su coordinación con las fuerzas de la OTAN para la defensa de Alemania.⁵⁴ Dos eran las razones de tales cambios: “adaptar el cuerpo de batalla francés a un posible combate futuro en la región Centro-Europa, en función tanto de la amenaza constituida por las fuerzas del pacto de Varsovia, como de las posiciones de los aliados de Francia; la voluntad de dar a los aliados, por medio de disposiciones militares concretas y políticamente significativas, de la preparación de Francia para llevar a cabo sus compromisos”.⁵⁵ La realización de amplios ejercicios conjuntos y la extensión de los escenarios posibles de intervención de las fuerzas francesas junto con las de la OTAN eran en realidad la culminación de la cooperación iniciada en 1967 de tal suerte que, irónicamente, en 1989 “Francia y la OTAN lograban una sinergia operativa real en Centro-Europa cuando las condiciones estratégicas que la imponían estaban a punto de desaparecer”.⁵⁶

Esa solidaridad renovada puede explicarse, además de la necesidad de credibilidad internacional por parte del gobierno socialista y los tiempos de tensión este-oeste, por una convicción de Mitterrand en cuanto al imperativo de mantener a la RFA anclada al oeste,

⁵³ *Ibid.*, p.560.

⁵⁴ Se trataba sobre todo de mejorar la capacidad de realizar operaciones de contra ataque hacia el este y ya no sólo de defensa. La necesidad de tales cambios logísticos era urgente, en la medida en que las fuerzas del Pacto de Varsovia habían reforzado su capacidad de llevar a cabo un ataque convencional rápido y profundo hacia el oeste de Europa.

⁵⁵ Frédéric Bozo, *La France et l'OTAN. De la Guerre Froide au nouvel ordre européen*, Paris, Institut Français de Relations Internationales, 1991, p.124.

lejos del neutralismo pero dentro de la OTAN y, a futuro, como núcleo europeo autónomo en materia de defensa junto con Francia. En efecto, tras ganar credibilidad en la RFA por su apoyo a las iniciativas de la OTAN durante la crisis de los euro misiles, Mitterrand lanzó una vez más, junto con el nuevo canciller alemán Helmut Kohl, la cooperación militar bilateral prevista en el Tratado del Elysée de 1963. Así, en el marco de la reforma militar francesa de 1982-1983, se creaba una Fuerza de Acción Rápida franco-alemana de 47 mil efectivos para un posible contraataque en Europa Central. Para 1987, ambos países revivieron la posibilidad de una fuerza militar europea con la creación de una brigada franco-alemana en el marco de la Unión de Europa Occidental (UEO) y anunciaron la creación de un Consejo franco-alemán de defensa y seguridad.

Tales iniciativas surgieron a la par de la distensión iniciada entre Estados Unidos y la URSS tras la llegada de Gorbachov al poder en Moscú y de las subsecuentes negociaciones de desarme a partir de la cumbre de Reykiavik en 1986. Para Francia y la RFA, la carta europea era a la vez una manera de prepararse contra un posible retiro norteamericano de la defensa de Europa, pero también un nuevo intento de darle a Europa Occidental una voz autónoma en el nuevo contexto de distensión.

Ahora bien, aún cuando en 1986 Mitterrand declarara su disposición hipotética a consultar al gobierno alemán en caso de verse obligado a usar el arma nuclear táctica francesa, Francia siguió manteniendo una posición especial dentro de la OTAN. Una doctrina nuclear distinta a la de la Alianza Atlántica, el desarrollo de misiles nucleares tácticos de mayor alcance (el *Hadès*) programado para 1992, la oposición a la participación de los europeos en el desarrollo de la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDS) propuesta por Reagan (Mitterrand dio prioridad sin demasiado éxito al programa de investigación espacial

⁵⁶ *Ibid.*, p.137.

Eureka exclusivamente europeo), y tomas de posición distintas a las de la Alianza mantenían a Francia dentro de la posición adquirida en 1966, aunque con crecientes contradicciones y dificultades. Además de las paradojas ya mencionadas (independencia militar vs. construcción de una defensa europea; la dificultad de pesar sobre el funcionamiento y eventual reforma de la OTAN) pronto surgirían nuevos problemas, de tal suerte que, ante lo cambios ocurridos en 1989-1991, “Mitterrand y toda la oficialía francesa vieron destruida su estrategia nacional y sus respuestas serían por algún tiempo inciertas y volteadas hacia el pasado”.⁵⁷

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, el peso del legado gaullista en cuanto a las relaciones de Francia con la OTAN explica la continuidad de la actitud francesa dentro de la Alianza Atlántica (y de las contradicciones que suponía) hasta el final de la guerra fría. Si bien ese legado se consolidó, tanto debido a los fracasos y frustraciones percibidos por el gobierno francés desde la creación de la alianza atlántica en 1949, como al consenso nacional que adquirió el enfoque del general de Gaulle, también debe precisarse que éste “combinaba una gran intransigencia en cuanto a algunos principios con un gran pragmatismo en su aplicación”.⁵⁸ En todo caso, hasta 1989-1991 puede trazarse una línea de continuidad en la política exterior francesa, cuyos elementos fundamentales fueron una alianza incondicional con Estados Unidos en momentos de crisis, una disuasión nuclear autónoma como estrategia de defensa, independencia militar con respecto al mando integrado de la OTAN, y el objetivo último (“tan categórico como irrealizable”⁵⁹) de lograr una Europa unida y no atlántica.

⁵⁷ S. F. Wells, *op.cit.*, p.564.

⁵⁸ Stanley Hoffmann, “La politique internationale de Mitterrand” en Stanley Hoffmann y George Ross (dirs.), *L’expérience Mitterrand*. Paris, Presses Universitaires de France, 1987, p.374.

⁵⁹ P. Mélandri, *op.cit.*, p.523.

CAPÍTULO II: LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN Y EL NUEVO CONTEXTO

GEOESTRATÉGICO EUROPEO:

En este segundo capítulo se abordarán los enormes cambios por los que pasó el orden europeo en 1989-1992. Al modificarse radicalmente la problemática de la seguridad en Europa, comenzó un periodo de redefinición cuya conclusión era difícilmente previsible al principio. Tal redefinición se imponía no solamente a las políticas exteriores de los miembros de la OTAN, sino también a las instituciones más o menos directamente vinculadas al mantenimiento del viejo orden europeo, es decir, la Alianza Atlántica, el Pacto de Varsovia, la Unión Europea, la CSCE (y luego OSCE), la UEO y la ONU. Su evolución será analizada aquí brevemente, así como la actitud de Gran Bretaña y Alemania hacia la OTAN. En el caso específico de Francia, la dificultad para adaptarse sería considerable y la ambigüedad y contradicciones de su política exterior tendieron a crecer al menos hasta 1993. Solamente al calor del primer conflicto yugoslavo (1991-1995) acabaría por aclararse el papel predominante de la OTAN (y de Estados Unidos) dentro del nuevo contexto europeo (ver capítulo siguiente) y por ende la necesidad de redefinir la relación entre Francia y la Alianza Atlántica.

A). El fin de la bipolaridad en Europa 1989-1991:

Hasta 1989-1991 la famosa declaración de Lord Ismael describía claramente la función de la Alianza Atlántica en Europa: *'keep the Russians out, keep the Americans in, keep the Germans down'*. Predominaba la primera función en la medida en que la OTAN era ante

todo una alianza diseñada para hacer frente a la amenaza militar soviética en Europa, a partir del liderazgo norteamericano sobre una estructura militar integrada que permitió, de paso, enmarcar el rearme alemán sin despertar viejos temores. Así, en el contexto de la Guerra Fría la noción de seguridad se definía para los Estados en términos tradicionales, es decir, militares: contener la amenaza militar soviética era concentrarse en la defensa nuclear y convencional del continente, y disuadir al enemigo de cualquier agresión. Pronto la noción misma de seguridad se modificaría.

Ya desde mediados de los años ochenta, la nueva política exterior soviética bajo el liderazgo de Gorbachov constituyó un cambio considerable. En efecto, el nuevo secretario general del PCUS aunaba a sus reformas internas la noción de un nuevo pensamiento en materia de política exterior con el fin último de frenar la carrera armamentista y aminorar el peso del gasto militar sobre la tambaleante economía soviética. La nueva retórica soviética subrayaba que la interdependencia e indivisibilidad de la seguridad entre los Estados obligaban a una cooperación creciente entre Este y Oeste, a partir de una noción de defensa basada en una 'suficiencia razonable' en cuanto a los armamentos y fundada en políticas de defensa no agresivas. Puesto que para el nuevo líder soviético Europa era una 'casa común', debían concretarse acuerdos de control y reducción de armamentos con el fin de aminorar el riesgo de una confrontación militar. El 'efecto Gorbachov' en Europa Occidental fue considerable y despertó grandes simpatías en la opinión pública de los principales países de la región (sobre todo Alemania), aunque los gobiernos tendieron a ser más bien cautelosos en vista de la incertidumbre del proceso de reformas en Moscú.⁶⁰ Por su parte, Estados Unidos fue aún más escéptico al principio y se rehusó a aceptar la

⁶⁰ Para más detalles ver Anne Marie Le Gloannec, "¿Qué piensan ahora los europeos occidentales de la Unión Soviética?" en *Foro Internacional*, Vol.31, núm.1, 1990, pp.38-56.

propuesta soviética de negociar simultáneamente una disminución del tamaño de los arsenales nucleares de mediano y largo alcance.

Sólo en 1987 Moscú accedió a la exigencia estadounidense de negociar por separado reducciones en los dos tipos de arsenales y, en diciembre, las dos superpotencias firmaron el tratado de Washington que se proponía eliminar los arsenales de mediano alcance (entre 500 y 5000 Km), es decir, los SS 20, *Pershing II* y *Cruise*. Para 1989 comenzaron negociaciones entre el Pacto de Varsovia y la OTAN sobre la reducción de armas convencionales en Europa, lo cual desembocó en el Tratado FCE de noviembre de 1990 (fuerzas convencionales en Europa) que establecía topes regionales al número de armamentos convencionales.⁶¹ Así, tras varias décadas en que la seguridad europea había estado marcada por la imposibilidad de un acuerdo sobre la limitación de armamentos entre los dos bloques, a partir de 1987 iba consolidándose una lógica de verdadero desarme.

Una segunda transformación de la seguridad en Europa ocurrió también a partir de la nueva diplomacia soviética. Al promover dentro del bloque soviético la realización de reformas políticas y económicas y al renunciar a la Doctrina Brejnev, Gorbachov desencadenó un proceso que culminó en el otoño de 1989 con la desaparición en Europa del Este de los regímenes comunistas. Uno a uno, en medio de crecientes presiones populares, los satélites de Moscú fueron transformándose, y surgieron gobiernos elegidos decididos a establecer regímenes democráticos, independientes de la URSS y con una economía de mercado. Por un lado, tras el colapso de la RDA la reunificación alemana modificaba profundamente el escenario europeo, mientras que, por el otro, el surgimiento de nuevos regímenes más o menos endebles en los demás países de Europa Central y

Oriental se volvían en sí mismos una potencial amenaza a la estabilidad del continente. En cuanto a lo primero, el tratado “2+4” entre la RFA, la RDA, la URSS, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña de agosto de 1990 establecía las modalidades de la absorción de la RDA por la RFA, así como el estatus de la nueva Alemania. Si bien Gorbachov en un principio abogó por una Alemania neutral, Bonn, Washington (y con igual aprehensión pero menos entusiasmo Paris y Londres) fervientemente abogaron por que Alemania siguiera integrada dentro de la OTAN. Si Gorbachov cedía, ello se debía a que el futuro de la Alianza Atlántica parecía incierto y sobre todo porque la RFA se comprometía definitivamente a reconocer las fronteras de la nueva Alemania, a proveer de ayuda económica a la URSS (en especial en cuanto al financiamiento de la repatriación de las fuerzas soviéticas presentes en la ex RDA), además de que el gobierno alemán aceptaba una serie de condiciones: sólo fuerzas alemanas no integradas dentro de la OTAN podrían entrar en el territorio de la ex RDA, la repatriación de las fuerzas soviéticas se haría en los cuatro años siguientes, Alemania reduciría sus tropas a 370 mil hombres y renunciaría a poseer o desarrollar armas nucleares, químicas y biológicas. La reunificación alemana era un hecho el 3 de octubre de 1990 y con ella surgía una incógnita para los siguientes años en cuanto a su actitud futura hacia la Alianza Atlántica, la construcción europea y los países de Europa Central y Oriental. Y es que, si hasta 1990 Alemania “se encontraba atada al Oeste a través del liderazgo estadounidense dentro de la estructura de la OTAN en los temas de seguridad y a través del liderazgo francés en cuanto a los asuntos políticos dentro de la

⁶¹ En 1992 otro acuerdo limitaría el número de tropas y aviones en el continente y, en 1999, un segundo Tratado FCE lo reduciría en un 10% adicional. Para más detalles ver Philippe Moreau Defarges, *Relations Internationales. 2. Questions Mondiales*, Paris, Éditions du Scuil, 2000, pp.135-139.

Comunidad Económica Europea”⁶², ahora tal ecuación estaba sujeta a la autonomía y creciente influencia de la nueva Alemania. Para Francia –y Gran Bretaña—el problema alemán (cómo controlar a una Alemania poderosa sin por ello estimular su agresividad) resurgía con urgencia. Como amargamente escribió la entonces Primer Ministro de Gran Bretaña, “si había alguna esperanza de detener o desacelerar la reunificación, ello solamente podría venir de una iniciativa Anglo-Francesa. Pero, aunque el Presidente Mitterrand tratara de darle efectos prácticos a lo que yo sabía eran sus temores secretos, no encontramos muchos caminos abiertos”.⁶³ En efecto, el artífice de la rápida reunificación había sido el propio Helmut Kohl, quien logró convencer a Estados Unidos y la Unión Soviética de la inminencia y beneficios del proceso.

En cuanto a los países de Europa Central y Oriental, su existencia en tanto actores autónomos de Moscú pero inestables renovaba la problemática de la seguridad europea. Por un lado, a principios de 1991 el Pacto de Varsovia quedaba disuelto con lo cual desaparecía una de las principales razones de ser de la Alianza Atlántica. Por el otro, surgían entre y dentro de los países ex comunistas nuevos factores de inestabilidad para el continente, a saber, el peligro de una confrontación entre los nuevos Estados debido a viejos contenciosos fronterizos antes reprimidos por la lógica de los bloques, la presencia de varias minorías nacionales a veces capaces de poner en peligro la viabilidad política de los Estados y el riesgo de una deriva nacionalista como respuesta a crecientes dificultades económicas y políticas. Los conflictos en la ex Yugoslavia serían la expresión más cruda de los peligros del naciente orden europeo.

⁶² Fergus Carr y Kostas Infantis. NATO in the new European order, Londres, Mac Millan Press Ltd., 1996, P.38.

⁶³ Margaret Thatcher. The Downing Street years. Nueva York, Harper Collins Publishers, 1993, p.796.

Finalmente, un último factor esencial del naciente orden europeo fue el colapso mismo de la Unión Soviética a finales de 1991. Tras el fallido golpe de Estado conservador de agosto de 1991, las repúblicas federadas dentro de la Unión Soviética se declararon soberanas e independientes, al tiempo que la influencia de Gorbachov se veía reducida. Las nuevas repúblicas experimentaban también las grandes dificultades y riesgos de los nuevos regímenes del Este europeo. Pero el surgimiento de regímenes en vías de democratización y liberalización económica rompía la lógica de confrontación entre los países occidentales y las ex repúblicas soviéticas. De hecho, Rusia, la sucesora reconocida de la Unión Soviética, se enfrascaba en sus primeros años de existencia en una política exterior orientada a la cooperación y la integración con sus antiguos rivales. Desde luego, la desaparición de la Unión Soviética borraba la razón de ser original de la Alianza Atlántica, cuya misión había sido equilibrar en Europa el poderío militar soviético.

Ante ese nuevo escenario, muchas eran las preguntas pendientes para Europa Occidental y Estados Unidos en cuanto al futuro inmediato: el tipo de relación que debería establecerse con los ex regímenes comunistas; el lugar de Rusia dentro del ordenamiento del continente; decidir en el marco de qué institución debían tratarse los grandes problemas de seguridad europeos; la naturaleza y la importancia de los intereses de Estados Unidos en Europa una vez desaparecida la Unión Soviética; el papel de la integración europea.

B). La Unión Europea, los Estados Unidos y el papel de las instituciones internacionales en la seguridad de Europa

A partir de 1989 varios esquemas institucionales intentaban encauzar los crecientes cambios en el continente, ya fuera la OTAN, la CSCE, la UE, la UEO e incluso la ONU.

Podría afirmarse que se trataba de una verdadera competencia cuyos parámetros eran la legitimidad y la eficacia de las instituciones a la hora de enfrentar y resolver los nuevos problemas. Ahora bien, el papel que cada una podría adquirir en la seguridad del continente suponía configuraciones distintas, sobre todo en lo referente a la función de Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea dentro del nuevo escenario europeo. Para 1996 un observador podía hacer la afirmación siguiente: “la primera gran pregunta –cómo salvar a la OTAN—es la más simple; la OTAN no está en problemas”.⁶⁴ Inicialmente, sin embargo, esto último no era una evidencia (ni mucho menos) en la medida en que la Unión Europea, la CSCE y la ONU eran a ojos de varios países (Francia, Rusia, Alemania) las instituciones más adecuadas para sentar las bases del nuevo orden europeo y su seguridad. Y, en efecto, desprovista de un enemigo común y ante problemas de seguridad de una naturaleza distinta, la Alianza Atlántica pareció un esquema inadecuado, puesto que su función primordial había sido solamente la defensa militar de sus miembros. En el caso particular de Francia, sólo a partir de 1993 la OTAN comenzó a imponerse como una opción indispensable, en vista del fracaso de las demás instituciones ante el conflicto yugoslavo

1). La Alianza Atlántica y Estados Unidos en 1989-1991

El fin de la Guerra Fría ponía en duda los intereses de Estados Unidos en el continente europeo, así como el interés que los propios europeos tenían en cuanto a la presencia norteamericana. Comenzaba “un doloroso proceso de identificación de intereses comunes, objetivos e implementación de políticas”⁶⁵ que en parte sigue hasta nuestros días. La administración del presidente George Bush estaba consciente de que mantener la

⁶⁴ Philip Zelikow, “The mask of institutions” en *Survival*, Vol.38, núm. 1, 1996, p.13.

estabilidad global en Europa, su prosperidad y el liderazgo norteamericano en el continente era un objetivo fundamental, pero también creía necesaria una redefinición de la presencia norteamericana. En especial, una disminución del costo militar de la seguridad europea para los estadounidenses debía llevarse a cabo a través de una repartición menos desigual de las responsabilidades entre europeos y norteamericanos. Lo primero suponía mantener la existencia de la OTAN y adaptarla al nuevo contexto internacional, mientras que lo segundo apuntaba a que no todos los problemas deberían ser resueltos necesariamente por la Alianza Atlántica y Estados Unidos.

Así, en 1989-1991 en conjunción con los europeos (y con la participación renuente de Francia) se redefinieron sobre la marcha las nuevas funciones que debería tener la Alianza Atlántica. Muy pronto, en la cumbre de Londres de 1990, el Consejo del Atlántico Norte hizo saber que la Alianza pretendía reformarse y adaptarse a los enormes cambios. Se reconocía que la seguridad y la estabilidad no descansaban solamente sobre la dimensión militar, y que el cambiante clima europeo requería “una visión más amplia de la seguridad basada tanto en la construcción de la paz [*constructive peace building*], como en el mantenimiento de la paz”.⁶⁶ Ante los nuevos regímenes del Este europeo se pretendía establecer una cooperación constante en el marco de la CSCE, al tiempo que la firma del Tratado sobre las fuerzas convencionales en Europa hacía inútil el incremento constante de los efectivos y capacidades de la Alianza. Las capacidades nucleares de la OTAN ahora deberían limitarse a lograr una disuasión mínima para no constituir una amenaza, al tiempo que sus fuerzas convencionales habrían de transformar su funcionamiento, dejando atrás la sola función defensiva y hacia una capacidad de movilidad rápida.

⁶⁵ F. Carr y K. Infantis, *op.cit.*, p.48.

⁶⁶ *Ibid.*, p.63.

En noviembre de 1991, en el marco de la cumbre de Roma entre los miembros de la Alianza, se adoptó un nuevo concepto estratégico que retomaba tales ideas y definía cuatro funciones básicas para la OTAN: ser una de las bases para una Europa estable, segura y fundada en el desarrollo de instituciones democráticas y el arreglo pacífico de controversias; seguir siendo un foro de consulta transatlántico ante cualquier amenaza para los intereses vitales y el núcleo de la defensa de sus miembros; preservar el equilibrio estratégico en Europa. Para ello se aceptaba que la OTAN contribuyera con sus medios militares a la realización de operaciones de mantenimiento de la paz aprobadas por la ONU, lo cual, de hecho, anunciaba ya la posible realización de operaciones fuera del territorio de los miembros de la Alianza, es decir, más allá de lo estipulado por el Tratado del Atlántico Norte de 1949. También, se reformó la doctrina nuclear de la Alianza: se abandonaba la doctrina de la respuesta gradual y ahora se avanzaba la idea de que las armas nucleares eran un arma de último recurso, cuyo papel es político en la medida en que sirve para “preservar la paz y prevenir la coerción y toda forma de guerra”.⁶⁷ Se pretendía no solamente reducir al mínimo la cantidad de armas nucleares, sino también incrementar la movilidad de las fuerzas convencionales de la Alianza cuyo núcleo sería una futura Fuerza de Reacción Rápida de 70 mil hombres agrupados en divisiones multinacionales capaces de actuar en todo momento en el territorio europeo. Finalmente, se establecía el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) en tanto foro de cooperación, planeación y discusión en materia de estrategia y planeación militar y de desarme con los países antes pertenecientes al Pacto de Varsovia. Para 1992 la OTAN anunció en junio que apoyaría según el caso operaciones de mantenimiento de la paz bajo los auspicios de la CSCE y en diciembre se afirmó que también se podría participar en las operaciones realizadas por la

⁶⁷ Jean Claude Zarka. L'OTAN. Paris. Presses Universitaires de France. 1999. p.38.

ONU. De esta manera, el nuevo concepto estratégico de la OTAN anunciaba ya una cierta politización y ampliación de las funciones de la Alianza para adaptarse al nuevo escenario europeo, así como la cooperación con otras organizaciones de seguridad.

En los hechos, sin embargo, la coexistencia de otros esquemas y sobre todo la renuencia de Estados Unidos a inmiscuirse en el problema yugoslavo, en un momento en que la Guerra del Golfo primero, y luego la caída de la Unión Soviética y la campaña presidencial de 1992 después ocupaban los esfuerzos principales de la administración Bush, ponían en duda el nuevo papel de la OTAN. Esta 'fatiga post Irak' por parte de Estados Unidos como la llama Richard Holbrooke, además de haber sido uno de los factores que facilitó el estallido de una cruenta guerra en Yugoslavia⁶⁸, hizo patente que Washington se desvinculaba de algunos de los nuevos retos de la pos guerra fría en Europa. También indicaba que ese vacío podía ser llenado por otras organizaciones.

2). La construcción europea, el Tratado de Maastricht y la posibilidad de una política exterior y de seguridad común (PESC)

Desde mediados de los años ochenta, la construcción europea había avanzado rápidamente tanto en lo político como en lo económico, bajo el impulso decisivo de la RFA de Helmut Kohl y la Francia de François Mitterrand. El Acta Única Europea de 1986 comprometía a todos los miembros de la Comunidad Económica Europea a llevar a cabo para 1992 la

⁶⁸ Para Richard Holbrooke la indiferencia norteamericana fue uno de los cinco factores que explican el estallido de la guerra yugoslava (junto a las secuelas del fin de la guerra fría, la dinámica interna de la descomposición del sistema socialista yugoslavo, la idea generalizada de que nada podía hacerse ante odios étnicos ancestrales, y los malentendidos entre los europeos para enfrentar la crisis) pues permitió que los yugoslavos "una vez que se dieron cuenta de que Estados Unidos en la cúspide de su influencia global no se iban a entrometer, procedieron rápidamente a un descenso al infierno". (Richard Holbrooke, To end a War, Nueva York, Random House, 1998, p.27.)

creación de un mercado único donde hubiera libre circulación de bienes, capitales, servicios y personas y mismas reglas de competencia. En 1988, durante la Cumbre de Hannover, Francia y Alemania habían pedido a la Comisión Europea presidida por Jacques Delors la elaboración de un amplio proyecto de Unión Económica y Monetaria, mientras que en 1990 se llevó a cabo la Cumbre de Dublín para analizar propuestas franco- alemanas de unión política. Tras largas negociaciones, en diciembre de 1991 se firmaba el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea que ambicionaba, además de una moneda única, el establecimiento de una ciudadanía europea y una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) a todos los miembros de la Unión. A la PESC se le asignaba la función de “salvaguardar los valores, intereses e independencia de la Unión; la seguridad de los miembros de la Unión; la promoción de la cooperación internacional, la democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos”.⁶⁹ Sobre todo, el Tratado reconocía la posibilidad a largo plazo de una política de defensa común y que en el corto plazo las decisiones de la Unión Europea en materia de defensa serían aplicadas por la Unión Europea Occidental (UEO).

En un principio, la PESC apareció como un avance significativo con respecto a experiencias pasadas como la Comunidad Europea de Defensa (CED) de 1952-1954 y el Plan Fouchet de 1961-1962 pues parecía que la Unión Europea estaba dispuesta a asumir políticamente el peso económico que tenía en el mundo. El acercamiento entre la Unión Europea y la UEO manifestaba un gran avance pues esta última, bajo el impulso de Francia, había adoptado en 1987 la Plataforma de la Haya en materia de seguridad que, además de precisar las condiciones de la seguridad europea y del diálogo Este/Oeste, definía una nueva tarea para la UEO (darle a la integración europea una dimensión de seguridad) y

⁶⁹ F. Carr y K. Infantis. op.cit., p.16.

expresaba textualmente: “la construcción de una Europa integrada quedará incompleta mientras esa construcción no se extienda a los ámbitos de la seguridad y la defensa”.⁷⁰

Ante el nuevo escenario europeo, la UEO prosiguió desarrollándose como institución y como organización militar. Claramente, la declaración de Petersberg de 1992 adaptó las funciones de ésta al nuevo contexto pues en ella se asumía lo siguiente: “los Estados miembros de la UEO⁷¹ están dispuestos a aportar unidades de sus fuerzas susceptibles de ser asignadas a la UEO (...) en misiones militares –incluidas en su caso misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones con fuerzas de combate para la gestión de crisis—bajo la autoridad de la organización”.⁷² Las misiones después conocidas como ‘de Petersberg’ irían consolidándose a lo largo de la década como el único tipo de operación militar aceptable y legítima para el conjunto de la Unión Europea. Asimismo, se multiplicaron los contactos con otros Estados europeos, de tal suerte que para 1994 se daba el estatuto de Estados Asociados a varios Estados del antiguo bloque soviético⁷³ y el de Estados Observadores a los miembros de la Unión Europea o la OTAN que no lo eran ya de la UEO.⁷⁴ En otras palabras, cuando menos formalmente, la UEO se adaptaba también a los nuevos riesgos de la seguridad europea.

Potencialmente, entonces, la Unión Europea y la UEO pretendían desempeñar un papel amplio en el escenario europeo de la posguerra fría. Desde luego la materialización de esa ambición necesitaba de un amplio consenso político entre los participantes, pues la

⁷⁰ Citado por Jean Michel Dumond y Philippe Setton. *La PESC*. París. La Documentation Française. 1999, p.112

⁷¹ A los miembros de 1954 (Francia, RFA, Gran Bretaña, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo e Italia) se habían sumado España y Portugal en 1988. En 1995 entraría Grecia.

⁷² Manuel Díez de Velasco. *Las organizaciones internacionales*. Décima Edición. Madrid, Tecnos. 1998, p.442.

⁷³ Bulgaria, República Checa, República Eslovaca, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Eslovenia lo fue en 1996.

⁷⁴ Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia, y Noruega, Islandia y Turquía respectivamente.

Unión Europea como tal carecía de los medios militares para asumir en ese ámbito un papel mayor y para ello era indispensable cuando menos una armonización de los gastos de defensa de los miembros de la Unión ¿Se trataba acaso de un verdadero experimento en que los miembros de la Unión Europea estaban construyendo un sistema 'posmoderno' en que los Estados cedían soberanía en asuntos tan delicados como la política exterior y la defensa, con el fin de actuar conjunta y distintamente de Estados Unidos? En realidad, el diseño mismo de la PESC y sus primeras dificultades apuntaban más bien a que, cuando menos en tales asuntos, "no se ha desplazado al Estado como un punto de referencia dominante".⁷⁵

En efecto, el Tratado de Maastricht había sido una solución de compromiso entre dos posturas muy distintas en materia de seguridad y defensa y, más que una ruptura, la PESC se inscribía dentro de la línea intergubernamental iniciada regularmente desde 1970 con la Cooperación Política Europea. Por un lado, países como Gran Bretaña, Irlanda, Países Bajos, Portugal y Dinamarca, deseaban mantener una PESC basada en una concertación política para ciertos asuntos como el desarme, la no-proliferación o el devenir de la CSCE, pero dejando a la Alianza Atlántica como el vector principal de la seguridad y la defensa europeas. Por el otro, Francia y Alemania (y de manera más ambivalente España e Italia) favorecían una PESC en el marco de la Unión Europea con el fin de llegar en el futuro a una política europea de defensa común a partir, por ejemplo, de la armonización de los conceptos de defensa, la convergencia y complementariedad en materia de armamento y reforzar "el carácter operacional de la UEO creando fuerzas europeas susceptibles de actuar

⁷⁵ William Wallace. "Europe after the Cold War: interstate order or postsovereign regional system?" en Review of International Studies, Vol.25, número especial. 1999, p.210. En particular, este autor considera que los patrones 'posmodernos' en Europa se deben a que es un sistema en que la seguridad y la defensa le son proveídas desde fuera por Estados Unidos.

por petición de la Unión, bajo un mando europeo integrado”.⁷⁶ Sin duda, ello supondría un reto para la Alianza Atlántica y Estados Unidos pues existiría otro foro encargado de llevar a cabo, al menos parcialmente, las mismas tareas de la OTAN. Como se verá más adelante y en el siguiente capítulo, esta visión no estaba exenta de contradicciones, retórica excesiva y diferencias notables entre Francia y Alemania en cuanto a su aplicación y a su funcionamiento institucional.

En todo caso, la PESC descrita por el Tratado de Maastricht se caracterizaba por la ambigüedad debido a las posiciones distintas que le dieron origen. En especial, textualmente la UEO quedaba a la vez como brazo institucional de la UE en materia de defensa y como pilar europeo de la OTAN por el otro. Sobre todo, a diferencia del proyecto de Unión Monetaria que se inscribía en un marco supranacional (el Banco Central Europeo), la PESC quedaba atada al marco intergubernamental del Consejo Europeo que cada seis meses reunía a todos los miembros de la Unión Europea para definir, entre otras cosas, las acciones comunes en materia de seguridad y defensa. Ello suponía, de entrada, que la PESC sería el producto de la unanimidad que pudiera surgir entre posiciones nacionales distintas. De ahí la necesidad de describir brevemente las posiciones particulares de Alemania y Gran Bretaña ante la OTAN y la PESC antes de abordar en el siguiente capítulo la de Francia.

Sin duda, Gran Bretaña fue uno de los países más reticentes a una PESC supranacional y a un esquema de seguridad paralelo al de la Alianza Atlántica. Entre las varias razones que explican tal posición sobresalen el papel histórico de Londres dentro de la evolución de la OTAN, y sobre todo los vaivenes de su relación privilegiada con Estados Unidos. Durante la Guerra Fría (y sobre todo tras la Crisis de Suez), Gran Bretaña se volvió

⁷⁶ J.M. Dumond y P. Setton, *op.cit.*, p.113.

uno de los actores centrales a la hora de crear consensos entre europeos y norteamericanos en el seno de la Alianza Atlántica. Característica básica de la posición británica hacia la seguridad europea es el énfasis en cuanto a la realización material que requiere cualquier ordenamiento antes que a su finalidad política y estratégica: “la respuesta característica británica ante grandes visiones sobre el futuro europeo es preocuparse por los detalles, el financiamiento, las implicaciones en cuanto al personal, e insistir en que los participantes aborden los asuntos prácticos antes de adherirse a esquemas ambiciosos”.⁷⁷

Cuando menos hasta mediados de los años noventa, tres intereses básicos guiaron la actitud británica hacia la OTAN. En primer lugar se encontraba la determinación de preservar en Europa el involucramiento de Estados Unidos, único país capaz de proveer los recursos y el liderazgo diplomático necesarios para resguardar la seguridad europea. Para Londres, la participación norteamericana es pues condición necesaria para cualquier esquema de seguridad, ya sea en el marco de la OTAN, la CSCE, la UEO o la UE. De ahí un segundo interés: preservar dentro de lo posible la relación especial entre Washington y Londres cimentada en años de cooperación política, diplomática y militar. Siendo el aliado más cercano de Estados Unidos en Europa, Gran Bretaña ha logrado tener un papel considerable dentro de la estructura de mando de la Alianza Atlántica y su evolución. Por ello en parte (y porque Londres temía la reacción de una Rusia demasiado insegura) Gran Bretaña tendería a ser reticente a una ampliación de la Alianza Atlántica al Este europeo pues ello podría aminorar en favor de Alemania su influencia política dentro de la OTAN. Pero, al mismo tiempo, favoreció mayores contactos con los países de Europa Central y Oriental pues consideraba necesario darles cabida y una mínima garantía ante un posible

⁷⁷ Michael Clarke, “Britain” en Michael Brenner (ed.), NATO and Collective Security. Londres, Macmillan Press Ltd., 1998, p.7.

regreso de las ambiciones de Moscú. No en vano la idea de un Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (que se creó en 1991) había sido una propuesta británica. A partir de mediados de los años 1990, cuando el papel de la OTAN se fortalecía (y el Gran Bretaña dentro de ésta) y Rusia parecía más débil que antes, Londres apoyó la ampliación de la Alianza hacia países antes pertenecientes al Pacto de Varsovia.

Ahora bien, tras el fin de la Guerra Fría, el interés y determinación de Estados Unidos en cuanto a la seguridad europea dejó de ser incondicional como lo mostró la crisis yugoslava. También debe señalarse que históricamente han existido momentos de desacuerdo entre Londres y Washington. Ello explica que, ante un eventual deslindamiento de Estados Unidos, Gran Bretaña no se haya opuesto tajantemente al nacimiento de una PESC y al desarrollo gradual de la cooperación militar entre los países europeos, ya sea de manera bilateral o multilateral, aunque sin poner nunca en duda la primacía de la Alianza Atlántica y la necesidad de poseer los medios necesarios para un fin antes de llevarlo a cabo. Tal fue la lógica que ha guiado a lo largo de los años noventa la política británica hacia la UEO, la PESC y posteriormente la creación de una identidad europea dentro de la OTAN. Finalmente, dentro de la Unión Europea, Gran Bretaña es junto con Francia el único país con los recursos diplomáticos y materiales necesarios para involucrarse en operaciones militares de envergadura. Su estatus de miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, la posesión del arma nuclear y su larga experiencia militar han favorecido una política exterior activa a la hora de enfrentar conflictos y amenazas a la seguridad europea. Por la misma razón, Gran Bretaña ha tenido el interés vital de mantener un espacio de decisión en materia de seguridad y defensa: como Francia, se aferra a esquemas intergubernamentales de cooperación. La crisis de Yugoslavia puso a prueba los tres principales intereses británicos hacia la OTAN pues surgieron grandes diferencias con

Estados Unidos en cuanto a la manera de enfrentar el problema⁷⁸, el compromiso estadounidense con el devenir europeo pareció flaquear y fue evidente el dilema entre comprometerse en el conflicto en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU y luego de la OTAN en ausencia de un acuerdo amplio con Washington.

En el caso de Alemania, el fin de la Guerra Fría y la reunificación del país modificaron radicalmente el contexto y posibilidades de la política exterior alemana. Hasta 1989 ésta estuvo sumamente constreñida por la bipolaridad y, “puesto que el propósito estratégico de la Alianza Atlántica correspondía ampliamente con los propios intereses de seguridad de Alemania, no hubo necesidad para la política alemana de desarrollar una estrategia nacional distintiva más allá de la protección de su propio territorio y el de Europa Occidental de cualquier amenaza militar”.⁷⁹ Tras 1990, en cambio, Alemania recuperaba plenamente su soberanía y se veía enfrentada a la exigencia de definir sus intereses dentro del nuevo contexto europeo. Ante esa necesidad, el gobierno alemán debía enfrentar además una opinión pública sumamente pacifista y una constitución política en principio opuesta a cualquier acción militar fuera de las fronteras alemanas.

No sin ambigüedades, predominó la continuidad con respecto a las grandes características de la política exterior alemana de la Guerra Fría. La primera característica ha sido un multilateralismo con tres puntos de apoyo fundamentales, a saber, la Unión Europea para la integración de Europa Occidental, la OTAN para el mantenimiento del vínculo transatlántico de seguridad con Estados Unidos y la CSCE para la estabilidad de las

⁷⁸ Hasta el final de la administración Bush, Gran Bretaña lamentó que Estados Unidos no hubiera asumido un mayor liderazgo y apoyo para los intentos de Londres y París para solucionar la crisis a través de la ONU. Posteriormente, al llegar la administración Clinton, Estados Unidos asumió un papel más comprometido y comenzó a abogar por mayores presiones a los serbobosnios, en especial a través de bombardeos: durante varios meses, la presencia de cascos azules británicos en Bosnia hacía de esa opción algo demasiado peligroso para Gran Bretaña.

⁷⁹ Michael Meimeth, “Germany” en M. Bremer, op.cit., p.82.

fronteras y la canalización pacífica de diferendos interestatales (sobre todo los que involucran a países no miembros de la OTAN o la UE) en Europa. Dentro de cada una de esas organizaciones, Alemania ha buscado la consolidación de relaciones bilaterales sólidas con tres socios privilegiados, a saber, Francia, Estados Unidos y Rusia respectivamente. Dos características adicionales han sido la definición de los intereses alemanes por referencia estrecha a los de sus principales interlocutores (con el fin de evitar temores en cuanto a las intenciones de Alemania) y la determinación de compensar y equilibrar las tensiones más que resolverlas. De ahí, por ejemplo, la “afirmación del compadrazgo con Francia y Estados Unidos en materia de política de seguridad”⁸⁰ a pesar de que cada uno supone una visión estratégica distinta y por momentos opuesta. En ese sentido, Alemania ha permanecido atrapada entre el dilema de confiar su seguridad al esquema atlántico, o bien desarrollar un marco europeo a través de la PESC y la UEO. Así, Alemania ha aparecido como un actor ambivalente e indeciso pero indispensable a la hora de redefinir las funciones de la OTAN, la UEO y la CSCE.

Sin embargo, además de las contradicciones que todo lo anterior supone, debe agregarse la dificultad de Alemania para actuar directamente ante problemas como los conflictos en la ex Yugoslavia. En efecto, solamente hasta 1994 el consejo constitucional alemán determinó si el *bundeswehr* podía o no participar en operaciones multilaterales fuera de sus fronteras: la respuesta fue afirmativa para operaciones de mantenimiento de la paz o imposición de la paz (*peace enforcement*) en el marco de la ONU, la OTAN o la UEO. Además, ante una opinión pública hostil a un involucramiento militar de Alemania en cualquier conflicto, el gobierno alemán ese año se autoimpuso cinco condiciones para

⁸⁰ Hans W. Maull, “Déclin de l’influence, déclin des ambitions: la politique étrangère de l’Allemagne au crépuscule de l’ère Kohl” en *Politique Étrangère*. Vol.63, núm. 4, 1999, p.749.

una eventual intervención militar fuera del territorio alemán: ésta ocurriría solamente en Europa y su periferia inmediata; siempre con un mandato de la ONU o con los aliados de la OTAN; en los países ocupados durante la segunda guerra mundial, las fuerzas alemanas intervendrían únicamente tras el cese de hostilidades y no antes; en cada caso habría de consolidarse un amplio consenso dentro del gobierno y entre éste y la opinión pública; debe existir una amenaza considerable a los intereses y estabilidad alemanes. Así, la Alemania unificada tendría muchas dificultades internas y externas para afirmar una posición clara y previsible ante las nuevas amenazas de la posguerra fría y para redefinir los esquemas de seguridad que aquéllas exigen. Si en el primer conflicto yugoslavo la participación militar alemana en el marco de la OTAN sería simbólico y en la práctica inexistente, en Kosovo (como se verá en el cuarto capítulo) hubo una mayor presencia cimentada en un fuerte consenso nacional. Finalmente, al igual que Gran Bretaña (y Francia), para Alemania la posibilidad de una PESC e incluso de una defensa europea cobran sentido y mayor pertinencia en aquellos momentos en los que el compromiso norteamericano se vuelve incierto.

3). La Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Producto de los años de distensión, la CSCE era un foro paneuropeo que reunía a todos los países de la OTAN, el Pacto de Varsovia y casi todos los países que no pertenecían a ninguna de las dos organizaciones (Yugoslavia y países neutrales como Suecia, Austria, Irlanda o Finlandia). El Acta Final de Helsinki de 1975 establecía una serie de principios para guiar las relaciones y el comportamiento de los Estados de la región: la intangibilidad

de las fronteras existentes, el respeto a la soberanía de los Estados, no recurrir al uso de la fuerza y a la amenaza, la cooperación económica y el respeto a los derechos humanos. Aunque, la CSCE tuviera un éxito limitado durante la guerra fría, sí introdujo (junto con el Consejo de Europa) el tema de los derechos humanos dentro de la agenda Este- Oeste y consagró la aceptación de las fronteras establecidas después de la Segunda Guerra Mundial. Fue también un foro importante en las negociaciones de desarme entre el Pacto de Varsovia y la Alianza Atlántica.

Tras la Guerra Fría, la CSCE se volvió el único foro paneuropeo al reagrupar a todos los Estados pertenecientes a la OTAN, la Unión Europea, el Pacto de Varsovia y la ex Unión Soviética. En 1995 incluía a 53 Estados y se transformaba en una organización internacional permanente. Sobre todo, los objetivos de ésta y la noción de seguridad que fue construyendo parecían sumamente adaptadas a los dilemas del nuevo orden europeo. No en vano tras los cambios ocurridos en Europa del Este durante el otoño de 1989, fue en el marco de la CSCE que en noviembre de 1990 se firmó la 'Carta de París para una nueva Europa' cuyas bases debían ser, además de los principios del Acta Final de Helsinki, un énfasis mayor en el respeto de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Además de firmarse en su seno el Tratado sobre la Fuerzas Convencionales en Europa, la CSCE iniciaba un proceso de mayor institucionalización al crearse el Consejo de la CSCE (formado por los ministros de relaciones exteriores de los miembros que se reunirían anualmente), un Centro de Prevención de conflictos con sede en Viena, la realización de cumbres de jefes de Estado bianuales, y una oficina para el monitoreo de elecciones libres con sede en Varsovia. En junio de 1991 el Consejo adoptó un Mecanismo de Consulta y Cooperación para las situaciones de urgencia, mientras que en la cumbre de Helsinki de 1992 se creó un Alto Comisionado para las Minorías en Europa y un Foro para la

Cooperación en materia de Seguridad. Éste tendría tres funciones: negociar medidas de desarme convencional, promover medidas de confianza y reducir el riesgo de conflictos futuros. Sobre todo, la CSCE asumía la tarea de llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz a través de los medios militares de la OTAN, la UEO, la ONU o la Comunidad de Estados Independientes. Para la cumbre de Budapest de fines de 1994, la CSCE se volvía una organización permanente y establecía una Corte de Conciliación y Arbitraje.

De esta forma, por la cantidad de miembros y el número de funciones que formalmente se le atribuían, la CSCE/OSCE aparecía a principios de la década de los noventa como un foro adecuado para canalizar los cambios y problemas de seguridad del nuevo orden europeo.⁸¹ Rusia ha sido la potencia más interesada en lograrlo. Sin embargo, en los años siguientes la organización sería de poca utilidad, no sólo debido a la dificultad de lograr consensos rápidos entre sus numerosos miembros, sino porque la CSCE/OSCE no es la ONU: “ante las explosiones de la ex Yugoslavia y el Cáucaso, no dispone del equivalente de un Consejo de Seguridad, ni de fuerzas propias para el mantenimiento de la paz para tratar de frenar esos estallidos de violencia”.⁸²

En cuanto a la Organización de las Naciones Unidas, durante los primeros años de la posguerra fría el Consejo de Seguridad pareció por fin escapar a los bloqueos de antaño, cuando la oposición Este/Oeste paralizaba sus funciones de garante de la paz establecidas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. La resolución 678 del Consejo de Seguridad había permitido que la invasión de Kuwait por parte de Iraq fuera rechazada por

⁸¹ Ver Adrian Hyde Price, “The OSCE and European Security” en W. Park y G. Wyn Rees (eds.), Rethinking security in post-cold war Europe, Essex, Addison Wesley Longman, 1998.

⁸² Philippe Moreau Defarges, Relations Internationales. I. Questions Régionales, Paris, Éditions du Seuil, 1997, p.35.

la fuerza con el fin de mantener la paz en la región. Otras iniciativas confirmaban el despertar del sistema de seguridad colectiva de la ONU y de su importancia a la hora de llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz y de socorro humanitario. Al inicio del conflicto yugoslavo, la ONU tuvo un papel creciente al desplegar en 1992 los primeros cascos azules (enviados sobre todo por Francia y Gran Bretaña) en Croacia para velar por un cese al fuego entre las partes.

Sin embargo, poco a poco la ONU se vio imposibilitada para contener la violencia étnica en la ex Yugoslavia debido a dos factores principales.⁸³ El primero fue la falta de efectivos para lograr una verdadera separación y vigilancia entre las partes en conflicto. En ausencia de suficientes recursos y debido a la renuencia de Estados Unidos de involucrarse demasiado en el conflicto, la función de la ONU acabó por limitarse a un aprovisionamiento irregular de las regiones sitiadas por las partes y ser impotente ante la continuación de los combates y las masacres de civiles. Ello, sobre todo, se debía a un segundo factor: la limitada eficacia de una operación tradicional de mantenimiento de la paz en un conflicto que, más que una pugna entre Estados soberanos, era una guerra civil y étnica. En ese sentido, la noción tradicional de las operaciones de mantenimiento de la paz desde sus inicios cuando la crisis de Suez en 1956, se basaba en una serie de condiciones ausentes total o parcialmente en el conflicto yugoslavo. En efecto, los cascos azules de la ONU habían sido concebidos como una fuerza de interposición entre las partes de un conflicto, cuya función era mantener un cese al fuego preexistente. Tal esquema, además de limitarse a congelar más que a resolver los conflictos, excluía el uso de la fuerza en contra de alguna de las partes, salvo en caso de legítima defensa. Así, las fuerzas de la ONU en

Yugoslavia, enfrentadas a actos de limpieza étnica dentro y entre las zonas que su presencia delimitaba y en ausencia de verdaderos incentivos de las partes para llegar a un acuerdo de paz, se vieron cada vez más rebasadas por las circunstancias. Finalmente, los desacuerdos crecientes entre los miembros del Consejo de Seguridad (Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña, Francia y China) paralizaron el margen de acción de la ONU. Como se verá más adelante, ello llevó a que la OTAN (y en mucho menor medida la UEO) se volviera el brazo armado de la ONU, pero solamente una vez que acuerdos mínimos surgieran entre Estados Unidos, Gran Bretaña, y Francia a partir de 1994.

C). Nuevos retos político- militares:

Como se dijera más arriba, la caída del bloque soviético y el colapso de la propia Unión Soviética y la guerra en Yugoslavia demostraron que los problemas de seguridad en la nueva Europa adquirirían una fisonomía distinta a los de la Guerra Fría. Una vez establecidos los grandes equilibrios, la Europa bipolar sufrió crisis y amenazas provocadas por la rivalidad y capacidades militares de los dos superpoderes. En ese contexto, la disuasión nuclear se volvió el pilar del equilibrio geopolítico del continente. Las fuerzas convencionales eran un complemento para hacer posible una respuesta gradual a la hora de enfrentar una crisis, sin tener por ello que precipitarse inmediatamente al abismo nuclear. Pero en el nuevo contexto, los problemas de seguridad --disgregación de Estados inviables, guerras civiles, problemas fronterizos y rivalidades étnicas transnacionales-- el arma

⁸³ Para una visión más global sobre el papel de la ONU después de la Guerra Fría y las dificultades para desempeñarlo ver Thierry Tardy. "Dix années d'opérations de maintien de la paix" en *Politique Étrangère*, Vol.65., núm. 2, 2000, pp.389-402.

nuclear resultaba ya de poca utilidad, aunque continuara siendo una garantía hipotética para la defensa de su detentor.

En cambio, la posesión de una capacidad militar convencional y de rápido despliegue se volverían los nuevos instrumentos de la estabilidad y seguridad del continente, una vez que fracasó el esquema tradicional de las operaciones de mantenimiento de la paz en Yugoslavia. En otras palabras, la estrategia de la OTAN (y sobre todo la de Francia) entró en una etapa de caducidad. Hasta 1991 la fuerza nuclear independiente de Francia le había dado a ese país un margen de acción, no solamente ante los dos superpoderes en el marco del balance de fuerzas entre ambos bloques, sino que también mantenía abierta la posibilidad más o menos atractiva de disponer en el futuro de una defensa nuclear europea (ya fuera en un marco bilateral o multilateral, intergubernamental o supranacional). Como apunta Beatrice Heusser, durante la Guerra Fría, en los momentos en que el compromiso norteamericano con la defensa nuclear de Europa pareció debilitarse, Francia junto con Gran Bretaña o la RFA entrevistaron esa posibilidad lejana. Sin embargo, “el triángulo de potencias europeas, Londres-París-Berlín que pudo ser una solución ideal para los dilemas nucleares de Europa durante la Guerra Fría, tiene poco sentido en el contexto de los años noventa”.⁸⁴

En cuanto a los esquemas de integración militar puramente europeos y convencionales como los Eurocuerpos creados por Francia y Alemania, su estructura y función habían sido pensadas originalmente para defender en el futuro a Europa Occidental de una agresión convencional soviética ante la cual Estados Unidos no reaccionara de manera adecuada, pero no para llevar a cabo operaciones fuera del territorio de Europa

⁸⁴ Beatrice Heusser, NATO, Britain, France and the WRG. Nuclear strategies and forces for Europe, 1949-2000, Houndmills (Hamshire), Macmillan Press Ltd. 1997, p.172.

Occidental y Central. Sólo la OTAN pudo a la postre adaptarse rápidamente a esas nuevas necesidades, a partir de la enorme capacidad militar norteamericana, y volverse la opción más viable para garantizar la seguridad europea: como se verá más adelante, Alemania y, finalmente Francia, aceptaron a la Alianza Atlántica como el telón de fondo de cualquier 'pilar europeo de defensa'.

CAPÍTULO III:

HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA CON LOS MISMOS OBJETIVOS, 1989-1996:

En este tercer capítulo se abordará la reacción de Francia ante el fin de la Guerra Fría en lo referente, desde luego, a su relación con la OTAN. Si bien hasta principios de 1993 predominó cierta continuidad (incluso un cierto inmovilismo) con respecto al pasado, en adelante Francia fue construyendo una nueva estrategia hacia la Alianza Atlántica que culminó, durante el año de 1996, en la promesa de una posible reintegración de Francia dentro de la nueva estructura militar de la OTAN, siempre y cuando la Alianza se comprometiera a una reforma interna que permitiera a los europeos tener más peso y responsabilidades. Como se verá, esa nueva actitud tuvo su origen en un número considerable de factores externos (sobre todo el fracaso del proyecto 'europeo' de Francia inmediatamente después de la reunificación alemana y del fin de la Guerra Fría, las exigencias político-militares del conflicto yugoslavo y de la seguridad europea, y la actitud de Estados Unidos hacia la reforma de la OTAN bajo la administración Clinton) que, de hecho, limitaban el número de opciones disponibles y abrían la puerta para una reforma profunda de la OTAN. A pesar de una reorientación considerable de las relaciones Francia-OTAN, sin embargo, podrá vislumbrarse un hilo de continuidad en cuanto a los objetivos franceses, así como en la vieja incompatibilidad entre independencia nacional y defensa europea (o atlántica).

A). Continuidad, inmovilismo y fracasos ante el fin de la Guerra Fría: el enfoque de François Mitterrand durante el periodo 1989-1992.

La manera en que François Mitterrand enfrentó inicialmente los profundos cambios del sistema internacional del periodo 1989-1991 es una cuestión sumamente controvertida en la que resalta la dificultad para adaptarse a las nuevas realidades de la posguerra fría. Cautela excesiva para unos, o bien inmovilismo contraproducente para los observadores más críticos, la política de Mitterrand estaba enraizada en las convicciones y valores de lo que más arriba se llamó 'legado gaullista', es decir, "la voluntad de independencia nuclear, la participación (sin integración) en la Alianza Atlántica, y la ambición de definir poco a poco una política exterior y militar común para la Unión Europea".⁸⁵ Debe señalarse también que, entre 1988 y 1993, el Partido Socialista de Mitterrand gozaba de una frágil mayoría parlamentaria que, de hecho, hacía difícil una redefinición radical de la política exterior, sobre todo en aquellos asuntos en los que un consenso nacional había existido desde hacía casi treinta años. Cualquier viraje excesivo traería consigo el riesgo de una oleada de críticas por parte de las fuerzas políticas situadas a la derecha del espectro político francés e incluso de los propios socialistas. En las elecciones legislativas de 1993 la derrota absoluta del Partido Socialista daba lugar a una segunda *cohabitation* entre un gobierno de derecha apoyado por una amplia mayoría en el parlamento y un presidente socialista debilitado políticamente y cada vez más enfermo físicamente⁸⁶.

⁸⁵ Stanley Hoffmann, "La France dans le monde: 1979-2000" en Politique Étrangère, Vol.65, núm.2, 2000, p.208.

1) La reunificación alemana, la desaparición de los bloques y la caída de la Unión Soviética:

A pesar de sus limitaciones y contradicciones, Francia había logrado durante la Guerra Fría un estatus e influencia que le daban cierto rango ante los dos protagonistas de la rivalidad bipolar, así como una primacía político-militar sobre la RFA en general y sobre todo en la construcción europea, proceso sobre el cual París mantenía cierto control. En efecto, la RFA era un país dependiente de la Alianza Atlántica para su seguridad ante la amenaza soviética y por ello diplomáticamente cauteloso, mientras que Francia, estratégicamente independiente de la OTAN, asumía un claro liderazgo político dentro de la Comunidad Europea y trataba periódicamente de promover una defensa europea autónoma de aquélla y por ende más susceptible de permitir una mayor influencia de Francia. Paradójicamente, el fin de la lógica bipolar, a pesar de haber sido una de las ambiciones originales de la política de de Gaulle, ponía en dificultades a la política exterior francesa pues desaparecía el contexto que le había dado origen.

Lo cierto es que, ya fuera por miopía política o por enorme prudencia ante lo que estaba ocurriendo, en diciembre de 1989, días después de la caída del Muro de Berlín, François Mitterrand se entrevistó en Berlín Este con Erich Honnecker (y no con Helmut Kohl) y luego con Gorbachov de quien esperaba un inminente 'hasta aquí' que, para su sorpresa, nunca llegó. Como muchos observadores, Mitterrand suponía que Moscú no dejaría derrumbarse su zona de influencia en Europa, sin antes recurrir (como en el pasado) a todos los medios necesarios. Pero al querer evitar una reacción violenta por parte de

⁸⁶ François Mitterrand muere apenas unos meses después de haber terminado un segundo mandato presidencial en 1995 y en cuyos últimos meses Mitterrand fue desapareciendo cada vez más de la vida

Moscú e incluso esperar de su parte un liderazgo firme para canalizar armónicamente los cambios en Europa Oriental, muchos países europeos y Estados Unidos tenían serias dudas en cuanto a las intenciones reales de Francia. Creyendo que el proceso de reunificación alemán sería largo y gradual^{x7} y que la distensión Este-Oeste debía preservarse más allá de los bloques, en diciembre de 1989 Mitterrand propuso la creación de una Confederación Europea (vecina de la noción gaullista de una 'Europa del Atlántico a los Urales') que incluía a los países europeos occidentales, a los nuevos regímenes que surgían de entre las cenizas del bloque oriental y excluía a Estados Unidos. Proyecto desafortunado, se enfrentó a la hostilidad de los nuevos países de Europa Central y Oriental (ansiosos de obtener una garantía real --es decir norteamericana-- a su existencia ante Moscú) y a la indiferencia de la mayoría de los miembros de la OTAN y de la Comunidad Económica Europea. El costo de ello era la desconfianza de los países de Europa Central y Oriental quienes veían en Francia un enemigo de la expansión de la Alianza Atlántica y de la Comunidad Europea...

En los meses que siguieron, Francia mostró poco entusiasmo por la inminente reunificación alemana y su papel en tal proceso fue muy limitado e incluso ambiguo. Únicamente Mitterrand, junto a Margaret Thatcher, logró exigir con éxito la aceptación explícita de las fronteras alemanas (en especial de la línea Oder-Neisse) por parte del gobierno alemán antes --y no después como lo prefería Bonn-- de llevar a cabo la reunificación, y se opuso sin demasiado fervor a la propuesta soviética de una Alemania reunificada pero neutral. Por lo demás, la reunificación ocurrió al ritmo de intensas negociaciones entre Bonn, Moscú y Washington recibidas fríamente en Francia y Gran

pública.

^{x7} No debe olvidarse que, inicialmente, Gorbachov propuso a Helmut Kohl una confederación laxa entre la RFA y la RDA que, además, sería neutral. Pero Kohl, con el decisivo apoyo de Estados Unidos no

Bretaña. Otro episodio a la postre penoso para el liderazgo francés en Europa fue la tibia reacción de París cuando ocurrió el intento de golpe de Estado conservador en Moscú en el verano de 1991. Mitterrand, en un mensaje televisivo, se dijo preocupado, pero se mostró cauteloso en extremo, dando a entender que prefería esperar el desenlace de los acontecimientos, en lugar de criticar el golpe y apoyar inmediatamente a Yeltsin⁸⁸. En pocas palabras, la reacción inicial de Francia ante algunos de los cambios fundamentales de 1989-1991 pareció errática y ambigua.

Pero una vez que Mitterrand comprendió que el proceso de reunificación sería fulgurante y que Moscú no se opondría a él, el mandatario francés definió una línea de acción más clara: profundizar la integración de Europa Occidental para 'digerir' y controlar a la nueva y poderosa Alemania, y solamente después pensar en una extensión al Este de las instituciones europeas.⁸⁹ De hecho, aunada al proyecto fallido de la Confederación Europea de 1989, "la prioridad de Europa Occidental en la política exterior francesa la privó de paso de su audiencia en el Este, al acentuar la percepción de que Francia se aferraba al estatus quo".⁹⁰ Helmut Kohl también creía que la única manera para que sus aliados y vecinos aceptaran verdaderamente la reunificación alemana era atando a su país a una estructura europea supranacional, pero también extendiéndola lo más al Este posible. El proceso por medio del cual Francia y Alemania debatieron las propuestas básicas que

cedió a las presiones hasta obtener una reunificación rápida en la que Alemania quedaba como país soberano, miembro de la OTAN y la Unión Europea.

⁸⁸ Para más detalles ver Samy Cohen, "Mitterrand et la chute de l'Union Soviétique" en Samy Cohen (comp.), Mitterrand et la sortie de la Guerre Froide, Paris, Presses Universitaires de France, 1998, p.43.

⁸⁹ Por cierto, Francia no fue el único país en adaptarse con dificultad a cambios tan inesperados en el escenario europeo: recuérdese en comparación la oposición abierta de Margaret Thatcher a la reunificación y su propuesta de llevar a cabo una *entente* anglo-francesa para intentar, cuando menos, aplazarla. Ver para más detalles Margaret Thatcher, The Downing Street Years, Nueva York, Harper Collins Publishers, 1993, pp.792-807.

⁹⁰ Frédéric Bozo, La politique étrangère de la France depuis 1945, Paris, Éditions La Découverte, 1997, p.100.

desembocaron después en la firma del Tratado de Maastricht es revelador de los problemas, dilemas y límites de un esquema europeo de defensa alternativo al de la OTAN.

Por un lado, Kohl quería estimular un proceso de unificación política de Europa a partir de una base supranacional y manteniendo a la Alianza Atlántica como el marco privilegiado de la seguridad alemana y europea, con el fin de lograr una aceptación armoniosa de la reunificación alemana. Por el otro, Mitterrand prefería una amplia integración política, monetaria y estratégica de Europa sobre una base estrictamente intergubernamental, es decir, manteniendo la posibilidad para Francia de ejercer, como hasta entonces, una capacidad de veto en el devenir de la Comunidad Europea. Para París era pues preferible una Alemania poderosa maniatada a un marco en que el consenso con Francia fuera necesario, a verse enfrentada a una Alemania poderosa, independiente y capaz de actuar unilateralmente. Así, aunque la Unión Monetaria se realizaría a través de un Banco Central Europeo supranacional y autónomo como lo exigió Kohl (y no intergubernamental como lo propusiera Francia inicialmente⁹¹), éste aceptó la posibilidad de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en un marco intergubernamental como lo había exigido Mitterrand. En efecto, Bonn hubiera preferido extender competencias claras a la Comisión y Parlamento europeos en materia de política exterior y defensa, mientras que París quería mantener ese ámbito en manos del Consejo Europeo que cada seis meses reunía a los mandatarios de la Unión Europea. Para Francia una arquitectura europea supranacional tenía más posibilidades de ser dominada por una Alemania reunificada y con creciente influencia sobre otros miembros que una

⁹¹ Desde principios de los años ochenta el franco francés se había vuelto una moneda muy vulnerable a las variaciones de las tasas de interés del Bundesbank que, por definición, escapaban al control del gobierno francés. En ese sentido una Unión Monetaria garantizada por un Banco Central Europeo formado por los ministros de finanzas de los países de la Unión (como lo propuso Francia) permitiría un mínimo control por

intergubernamental en la que en todo momento París podía oponerse a cualquier cesión excesiva. Al final predominaría esta última visión en los ámbitos de la PESC y la cooperación política y judicial (dos de los tres pilares de la Unión Europea que mencionaba Maastricht) debido a la insistencia de Francia --y de Gran Bretaña-- en mantener un marco intergubernamental. La continuidad básica con respecto al pasado se aprecia en el hecho de que la respuesta 'europea' de Francia intentaba, por un lado, canalizar las nuevas y viejas preocupaciones estratégicas con respecto a Alemania y, por el otro, "respondía igualmente a otro imperativo: hacer de Europa, ante los Estados Unidos, un actor internacional al mismo tiempo que un multiplicador de la influencia francesa".⁹² Pero desde entonces --y como antes-- era patente la dificultad de Francia para conciliar dos objetivos clave: mantener un cierto control sobre la Alemania unificada hasta donde fuera posible, conservando al mismo tiempo la mayor libertad de acción posible para Francia.

Finalmente, además del contenido concreto de una PESC, un último asunto fundamental en el que Francia, Alemania y los demás miembros de la Unión Europea no pudieron ponerse de acuerdo fue el papel de la Unión de Europa Occidental (UEO). Francia trató de hacer de esa institución el brazo armado de la Unión Europea. En ese sentido, el Eurocuerpo que se creó en octubre de 1991 a instancias de Francia y Alemania a partir de la brigada franco-alemana establecida desde 1987 era para París un primer núcleo de una identidad europea estratégica y de defensa independiente de la OTAN pues el Eurocuerpo, diseñado durante la cumbre franco-alemana de La Rochelle, estaba abierto a la participación de otros miembros de la UEO y eventualmente podría llevar a cabo

parte de París. Incluso si el Banco era autónomo y supranacional (como fue el caso) desaparecería la inestabilidad y volatilidad del franco ante las demás monedas, estabilizando así la economía francesa.

⁹² Françoise de la Serre, "La politique européenne de François Mitterrand" en Samy Cohen (comp.), *op.cit.*, p.121.

operaciones bajo sus auspicios. Para Alemania, en cambio, los eurocuerpos eran una manera de mantener una cooperación militar convencional con Francia (y otros europeos) cuya posición en la OTAN no permitía una colaboración cercana y sistemática. Como en el pasado, Francia dejó claro que la cooperación militar con otros aliados europeos (y en especial con Alemania) concernía únicamente el ámbito de la defensa convencional y que las capacidades nucleares de Francia seguían siendo un ámbito reservado a una estrategia nacional. A lo más que llegó Mitterrand fue a la promesa de 'discutir' eventualmente y en el marco de la PESC, la utilidad y estrategia de las armas nucleares francesas en Europa. Ahora bien, si durante la Guerra Fría la incapacidad de Francia para conciliar su doctrina nacional nuclear con una verdadera comunidad de defensa franco-alemana o europea había limitado la confianza de la RFA, tras 1989-1991 el escenario era aún menos halagüeño en ausencia de una clara amenaza nuclear como en el pasado. Hasta 1991 la capacidad nuclear francesa era un factor importante de superioridad político-militar con respecto a Alemania y, a fin de cuentas, una potencial vía para negociar una identidad europea de defensa.⁹³ Tras la Guerra Fría, en un contexto en que las armas nucleares (como se explicó en el segundo capítulo) dejaban de ser el factor principal del equilibrio y la seguridad europea, el arma nuclear francesa no solamente tenía una importancia político-militar menor, sino que sus aliados europeos --y en primer lugar Alemania debido a las provisiones del Tratado "4+2" de 1990-- eran indiferentes si no es que hostiles a crear una capacidad nuclear europea.⁹⁴

⁹³ Para un estudio detallado sobre los distintos momentos en que Francia, la RFA y Gran Bretaña consideraron la posibilidad de crear una capacidad nuclear europea y autónoma ver Beatrice Heusser, NATO, Britain, France and the WRG. Nuclear strategies and forces for Europe, 1949-2000, Houndmills (Hamshire), Macmillan Press Ltd., 1997, capítulo 6 y *passim*.

⁹⁴ Para un análisis sobre los distintos momentos (1957, 1962, 1987-1988, 1991-1992) en que Francia y Alemania estuvieron cerca de consolidar un amplio acuerdo político y estratégico bilateral ver Georges-

2). Francia y las instituciones de seguridad en la nueva Europa: ¿hacia una Europa de la defensa?

A pesar de señales opuestas a lo que el gobierno francés creyó posible en el nuevo contexto europeo, debe tomarse en cuenta que el fin de la lógica de los bloques era un estímulo para intentar llevar a cabo la vieja ambición de una Europa menos dependiente de Estados Unidos en materia de seguridad y defensa. La administración Bush no consideraba a Yugoslavia como un asunto inmediatamente vinculado a los intereses de Estados Unidos y no tuvo empacho en permitir a los europeos intentar resolver el problema. Ello hizo creer a Mitterrand en un inminente retiro de Washington de los asuntos europeos, abriendo así una brecha para que los europeos asumieran mayores responsabilidades. Hasta fines de 1992 Mitterrand centró su acción en mantener a la Alianza Atlántica como una organización dedicada exclusivamente a la defensa de sus miembros y, en cambio, estimular en los demás ámbitos de la seguridad a otras instituciones. Como se señalara en el primer capítulo, dentro de la Alianza Atlántica Francia tenía muy poca influencia sobre la estructura interna y estrategia de la Alianza debido a su no-participación en los órganos militares de la OTAN. Incluso en el seno de los foros políticos de la Alianza en los que participaba Francia como el Consejo del Atlántico Norte, Paris estaba lejos de poder ejercer un liderazgo comparable al de Estados Unidos, Gran Bretaña e incluso Alemania. Así,

Henri Soutou, L'alliance incertaine. Les rapports franco-allemands, 1954-1996. Paris. Fayard. 1996. pp.414-440 y passim.

hasta fines de 1992 Francia intentó privilegiar la acción, no sólo de la Unión Europea y la UEO, sino también de la ONU y la CSCE. Paralelamente y hasta donde le fue posible, intentó bloquear la reforma y la ampliación de las funciones de la Alianza Atlántica.

Siguiendo la línea trazada desde mediados de los años ochenta, Francia intentó seguir fortaleciendo el papel de la UEO. A partir de 1990, más que nunca, esta organización era el centro de una ambiciosa maniobra, a saber, construir “un pilar europeo fuera de la OTAN, por medio de la UEO”⁹⁵. Sin embargo, a pesar de que Mitterrand propusiera la creación por parte de los europeos y en el marco de la UEO de una fuerza de interposición en el naciente conflicto yugoslavo a mediados de 1991, la oposición tajante de Gran Bretaña, la imposibilidad constitucional para el gobierno alemán de enviar sus fuerzas armadas fuera de su territorio y la dificultad de obtener los medios militares para hacerlo enterraron esa propuesta.

Paralelamente a la negociación del Tratado de Maastricht y de los intentos de revivir a la UEO, Francia se opuso en las Cumbres de Londres (1990) y de Roma (noviembre de 1991) a la adaptación de la Alianza Atlántica a nuevas tareas. Para Mitterrand “la OTAN debía continuar siendo una organización de defensa, y criticó las decisiones que tendían a transformar a la OTAN en un foro para la gestión de las relaciones Este-Oeste después de la Guerra Fría”⁹⁶. Así, en la cumbre de Roma, si por un lado Francia se oponía al nacimiento del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte arguyendo que tal era ya la función de la CSCE, también se opuso a la creación de una Fuerza de Reacción Rápida, argumentando que ello suponía operaciones fuera del territorio de los miembros de la Alianza, lo cual

⁹⁵ Pierre Boniface, “Continuité et inflexions de la politique française de sécurité” en S. Cohen, *op.cit.*, p.181.

⁹⁶ Frédéric Bozo, “France” en Michael Brenner, *NATO and collective security*, Londres, Macmillan Press Ltd., 1998, p.42.

contradecía los límites geográficos estipulados en el Artículo 6 del Tratado de Washington y debía ser, además, una tarea de la ONU, la UE/UEO o la CSCE. Mientras esta última organización era el único foro paneuropeo en el que Estados Unidos y la Unión Soviética participaban, en las dos primeras Francia tenía una posición mucho más influyente debido, por un lado, a su membresía permanente en el Consejo de Seguridad (y su poder de veto) y, por el otro, a su papel fundamental en la integración europea. Como antes, Francia siguió oponiéndose a la nueva doctrina nuclear de la Alianza (esta vez reformada en Roma) hacia una noción aún más extrema de la Respuesta Gradual adoptada en 1967. Símbolo de la continuidad (si no es que del inmovilismo) Francia siguió negando cualquier compromiso que pusiera en duda su independencia total en materia de disuasión nuclear. Si por un lado Francia tuvo una participación activa dentro del Consejo de Seguridad en favor de la realización de operaciones de mantenimiento de la paz, por el otro, en materia de desarme nuclear y arreglo pacífico de controversias, Francia apoyó a la CSCE, incluso cuando, por ejemplo, las negociaciones de desarme convencional –que desembocaron en la firma del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa a finales de 1990-- se llevaran a cabo entre la OTAN y el Pacto de Varsovia: hasta entonces Francia había pugnado por negociaciones, no de bloque a bloque, sino de Estado a Estado. Lo esencial en la redefinición de la seguridad europea era impulsar otros foros internacionales y no a la Alianza Atlántica.

Sin embargo, dentro de la Alianza Atlántica y ante los países del Este, Francia se estaba exponiendo a un creciente aislamiento en la medida en que la OTAN estaba entablando de todas formas un proceso de reforma en que sus funciones comenzaban a rebasar el ámbito de la defensa de sus miembros, al tiempo que la apuesta europea no llenó las expectativas de París, sobre todo a la luz del problema yugoslavo. De ahí que en las

reuniones ministeriales de la OTAN de Oslo en junio de 1992 y sobre todo en la de Bruselas de diciembre de 1992 Francia aceptara por primera vez la posibilidad de que la OTAN llevara a cabo operaciones de mantenimiento de la paz fuera del territorio de sus miembros, pero únicamente en caso de existir un mandato de la ONU o la CSCE que lo respaldara. Ese pequeño viraje no opacaba el objetivo primordial de mantener cuando menos la primacía política de ambas organizaciones sobre la OTAN aunque, en retrospectiva, puede decirse que ese fue el comienzo de un acercamiento pragmático de Francia hacia la OTAN en un principio impuesto por las circunstancias adversas a las ambiciones iniciales del gobierno francés. La renuencia política (y la imposibilidad logística) de los países de la Unión Europea para asumir un papel más importante, la naturaleza distinta de los nuevos problemas de seguridad en la Europa de la posguerra fría, el proceso de reforma de la OTAN y la actitud de Estados Unidos eran los factores que imposibilitaban tales ambiciones. Y todos esos factores fueron evidenciándose en dos escenarios principales: la Guerra del Golfo y, sobre todo, el conflicto yugoslavo.

3) La Guerra del Golfo, el conflicto yugoslavo y los límites de las ambiciones francesas:

Hasta fines de 1992 y principios de 1993, la política exterior de Mitterrand tuvo al menos tres supuestos básicos que resultaron erróneos a la luz de los acontecimientos. El primero era la idea de que, en el mediano plazo, Estados Unidos tendería a desvincularse de muchos de los problemas de seguridad europeos en ausencia de una amenaza única y evidente como la soviética: la actitud de la administración Bush hacia el problema yugoslavo era a sus ojos la mejor prueba de ello. Así, rebasada la lógica bipolar y antes de que fueran evidentes los nuevos retos a la seguridad europea, el gobierno francés creía posible un sistema de

seguridad colectiva en Europa en el seno de la CSCE, orientada más a la prevención de conflictos interestatales que a la resolución político-militar de crisis internas. Un segundo supuesto, si no es que una convicción, era la esperanza en la Política Exterior y de Seguridad Común y la Unión Europea, es decir, “la genuina creencia en la capacidad de los doce para organizarse como un grupo político y militar coherente de naturaleza *sui generis* (...) susceptible de volverse el principal actor en el juego estratégico europeo”.⁹⁷ Finalmente, el gobierno francés pensaba que, si Francia había sido capaz de adquirir cierta independencia estratégica durante la Guerra Fría, tras ésta sería aún más factible la autonomía en el ámbito europeo en ausencia de la amenaza soviética y sin grandes conflictos latentes en el continente. Poco a poco, sin embargo, la Guerra del Golfo y sobre todo el problema yugoslavo pondrían en duda esos supuestos.

Tras la invasión de Kuwait por parte de Irak, Francia se alineó con la coalición internacional establecida bajo el liderazgo norteamericano en contra de Bagdad. Ahora bien, la manera en la que, a la vieja usanza gaullista, Mitterrand intentó subrayar la especificidad de la posición de Francia en el conflicto fue criticada por sus aliados, quienes vieron en ella demasiada ambigüedad. En efecto, aun cuando en el Consejo de Seguridad de la ONU Francia votó todas las resoluciones esenciales que involucraron y legitimaron la operación militar en contra de Irak, Mitterrand declaró varias veces que no descartaba un arreglo diplomático de última hora y llevó a cabo varios intentos de mediación. Durante los años ochenta, Francia había sido uno de los principales vendedores de armas a Irak y, debido a la política antiisraelí que de Gaulle había establecido desde 1967, París creía tener un cierto peso diplomático que intentó poner en práctica sin grandes resultados. Por otra parte, Mitterrand dejó muy claro que se rehusaba a que las fuerzas francesas enviadas al

⁹⁷ Ibid., p.48.

Golfo estuvieran integradas en una cadena de mando sobre la que el gobierno francés no tuviera control directo. Tras negociaciones complejas y de manera más simbólica que real, le fue confiada a las fuerzas francesas una parte del frente y la captura de cierta porción del territorio kuwaití que la coalición internacional trataría de liberar. Ahora bien, a pesar de que Mitterrand no dudaba años antes en calificar a su país como la ‘tercera potencia militar del mundo’, las capacidades francesas de proyectar sus fuerzas armadas fuera de su territorio fue muy limitada y lenta en comparación con Estados Unidos desde luego y con Gran Bretaña.⁹⁸ Así, la fuerza de Acción Rápida creada en 1983 por el propio Mitterrand mostró serias dificultades para sustentar, de manera autónoma y veloz, grandes operaciones militares. Ello, como se señalara en el capítulo anterior, en un momento en que ese tipo de operaciones se estaba volviendo esencial en el nuevo contexto internacional. En última instancia, “el fracaso de todas las iniciativas diplomáticas francesas, así como el de una estrategia militar autónoma situaba el verdadero rango de Francia en el nuevo orden internacional: una potencia muy ‘mediana’, incapaz de influir durablemente sobre la política del único supergrande de la época”.⁹⁹ En el futuro inmediato podía emitirse la duda de si Francia podía realmente seguir aspirando a ser un poder militar independiente e incluso contribuir decisivamente a una eventual identidad europea de defensa fuera (o dentro) de la OTAN.

El conflicto yugoslavo sería mucho más revelador de las limitaciones de las ambiciones francesas después de la Guerra Fría. En efecto, la crisis de Yugoslavia ofreció un primer escenario de las dificultades de la Unión Europea, no sólo para resolver el

⁹⁸ Según Denis Lacame (ver próxima nota al pie) Francia mandó, muy lentamente a lo largo de varios meses, 16 mil hombres, el portaviones Clémenceau, 48 helicópteros de asalto, 8 aviones Mirage 2000, 4 aviones Mirage F1 y 4 aviones Jaguar.

problema mediante un liderazgo y acaso una intervención militar exclusivamente europea, sino incluso para lograr cuando menos una postura común ante el conflicto. Sin duda, el problema yugoslavo fue una prueba difícil para una Europa Occidental que en esos momentos comenzaba apenas a pensar y definir cuál debía ser su papel en un contexto distinto al de la Guerra Fría y aún en rápida mutación. El fracaso para enfrentar el reto tuvo varias razones como se apunta a continuación:

“la Unión Europea nunca antes se había comprometido a definir una política internacional compleja en materia de seguridad; había una casi total falta de ideas para enfrentar los odios étnicos dentro del antiguo bloque comunista; al estallar la crisis, la Unión Europea no había desarrollado todavía los instrumentos para una política exterior y de seguridad; por momentos parecía que la motivación central de la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea era algún tipo vago de política común, en lugar de una política común realista y efectiva”¹⁰⁰

De hecho, las diferencias entre los europeos en cuanto a la manera de responder al desmembramiento de Yugoslavia tuvieron un papel crucial en el desencadenamiento de la guerra civil en Croacia y sobre todo en Bosnia-Herzegovina. En un contexto de crecientes tensiones nacionalistas entre las seis repúblicas que formaban la federación yugoslava, en mayo de 1991 Serbia y Montenegro se habían opuesto a la elección del croata Stjepan Mesić como presidente de la federación —el sistema establecido por Tito en la Constitución de 1974 preveía una presidencia rotativa entre las seis repúblicas— a lo cual Eslovenia y Croacia respondieron el 25 de junio de 1991 con una declaración de independencia. Cuando

⁹⁹ Denis Lacame. “Le rang de la France: Mitterrand et la Guerre du Golfe” en S. Cohen. *op.cit.*, p.344.

¹⁰⁰ Fergus Carr y Kostas Infantis. *NATO in the new European order*. Londres, Macmillan Press Ltd., 1996. p.89.

el gobierno federal dominado por los serbios ordenó una ofensiva para restablecer el orden, comenzó una guerra civil cuya intensidad iría en aumento. En esos momentos los europeos enfrentaban dos opciones: reconocer esas independencias, o bien defender la integridad de la federación yugoslava, en un contexto en el que, en plena negociación del Tratado de Maastricht, debía buscarse una posición común. Y casi fue imposible lograrlo. Por un lado, Alemania presionaba cada vez más por que la Unión Europea reconociera las independencias de Croacia y Eslovenia. Además de las presiones de una opinión pública favorable al reconocimiento de las nuevas repúblicas, el gobierno alemán creía que, con el carácter ejemplar de la recientísima Guerra del Golfo, el gobierno de Belgrado no se atrevería a oponerse a una independencia reconocida internacionalmente y que el conflicto iniciado en Croacia y Eslovenia llegaría a su fin.¹⁰¹ Por el otro, en cambio, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña optaban inicialmente por la cautela y se oponían a reconocer inmediata e incondicionalmente a los Estados que estaban surgiendo de la implosión de la federación yugoslava. Mitterrand creía que, antes de reconocer cualquier independencia, debía existir un acuerdo político entre las partes, no solamente en lo referente a las fronteras de cualquier nuevo Estado, sino sobre todo en cuanto al reconocimiento y garantía de los derechos de las minorías y de preferencia manteniendo el estatus quo de la federación yugoslava. El gobierno alemán, en cambio, dudaba que ello fuera posible debido al nacionalismo y superioridad militar del gobierno de Belgrado. Y, si al principio la Unión Europea prefirió mantener el estatus quo, Alemania presionó cada vez más por el reconocimiento inmediato. Al mismo tiempo la reacción de la Unión pareció errática pues, a pesar de apoyar oficialmente el mantenimiento de la federación yugoslava, en el verano

¹⁰¹ Para ver en detalle las diferencias entre Francia, Alemania, Gran Bretaña y Estados Unidos en el momento del estallido del problema yugoslavo, ver Patrice Canivey, "François Mitterrand et la guerre en ex-

de 1991 había ofrecido sus buenos oficios para negociar las diferencias entre Eslovenia y el gobierno de Belgrado, lo cual fue interpretado como una aceptación *de facto* del derecho de secesión. Pero Serbia no estaba dispuesta a permitir la separación de Croacia o de Bosnia.

A fines de 1991, Bonn amenazó con reconocer unilateralmente la independencia de Croacia y Eslovenia, lo cual hubiera sido un golpe mortal para una PESC y la credibilidad de la Unión Europea. Así, en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1991, Alemania reconoció a Croacia y a Eslovenia seguida en enero de 1992 por el resto de la Unión Europea, sin exigir un acuerdo previo entre las repúblicas yugoslavas sobre sus fronteras y las garantías de los derechos de las minorías. Ante ello, Estados Unidos hacía lo mismo en enero de 1992¹⁰². Para Francia, sin embargo, el reconocimiento había sido una decisión impuesta por las circunstancias. En su momento, el ministro francés de Asuntos Exteriores declaraba: “no podíamos poner en duda el futuro a largo plazo de Europa a causa de un desacuerdo serio sobre un conflicto grave, pero que se terminaría a pesar de todo algún día”¹⁰³.

Si Eslovenia y en mucho menor medida Croacia (12% de la población era serbia) gozaban de cierta homogeneidad étnica, Bosnia-Herzegovina era, en cambio, un verdadero mosaico de tres minorías (croatas, musulmanes y serbios) y el reconocimiento de la independencia croata y eslovena convenció a croatas y musulmanes de Bosnia de la oportunidad de buscar cuanto antes la independencia, a pesar de la total oposición de la minoría serbia (un tercio de la población). Tras un plebiscito boicoteado por los serbo-

Yugoslavie” en S. Cohen, *op.cit.*

¹⁰² Debe señalarse que Estados Unidos fue reticente a reconocer los cambios en los Balcanes en nombre de la prudencia, hasta el momento en que, no solamente la Unión Europea lo hacía junto con otros muchos países, sino que la propia Rusia reconocía por su lado las independencias de todas las Repúblicas Soviéticas.

¹⁰³ Citado por Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand. A l'Élysée, 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996, p.620.

bosnios, Bosnia-Herzegovina optaba a pesar de todo por la independencia, de nuevo sin un acuerdo anterior sobre garantías a las minorías del país. Para marzo de 1992 Estados Unidos y la Unión Europea reconocían la independencia de Bosnia. Pero comenzaba una cruel guerra civil entre las minorías del país en la que los serbo-bosnios gozaron de una superioridad militar considerable aunque no decisiva.

La administración Bush optó por no involucrarse directamente en el conflicto, abandonando a los europeos a su propia incapacidad política y militar para solucionarlo. El 26 de septiembre de 1991 Estados Unidos se había opuesto en el Consejo de Seguridad a la propuesta francesa de enviar a Croacia y Eslovenia una fuerza de interposición de la ONU. Tras el fracaso de la Unión Europea para lograr un liderazgo suficiente con el fin de manejar la crisis a pesar del espacio abierto por la renuencia de la administración Bush a involucrarse demasiado, Mitterrand definió una línea política que mostraría ser insuficiente: “búsqueda de una solución negociada, ayuda humanitaria a las víctimas de la guerra y el envío de cascos azules de la ONU”.¹⁰⁴ En efecto, Francia sería en esos años el país que más cascos azules enviaría a la ex-Yugoslavia, junto con Gran Bretaña¹⁰⁵. La ONU ofrecía un medio legítimo para tratar de solucionar el conflicto y de paso era una manera de justificar la presencia permanente de Francia (y Gran Bretaña) en el Consejo de Seguridad después de la Guerra Fría. Tras el establecimiento de un embargo de armas sobre la ex-Yugoslavia, en febrero de 1992 el Consejo de Seguridad aceptó crear la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR)¹⁰⁶ cuya misión era garantizar, mediante una interposición neutral aceptada por las partes en conflicto, un cese al fuego, y el derecho de acceso y

¹⁰⁴ P. Canivey, “François Mitterrand et la guerre en ex-Yougoslavie” en S. Cohen, *op.cit.*, p.62.

¹⁰⁵ Cada uno envió entre 5 y 6 mil efectivos (www.un.org/)

¹⁰⁶ En el momento en que fue más numerosa (mayo de 1995), la UNPROFOR contó con 38 599 efectivos. Para más detalles, consultar la página web de la ONU: www.un.org/

socorro a las víctimas de la guerra. Inicialmente enviada para garantizar el cese de hostilidades entre Croacia y Serbia, en la primavera de 1993 (tras el fracaso del Plan Vance-Owen sobre la repartición del territorio de Bosnia-Herzegovina entre las tres minorías) tendría también la misión de proteger los enclaves musulmanes sitiados por los serbo bosnios.

Ahora bien, como se mencionara en el capítulo anterior, el enfoque tradicional de las operaciones de mantenimiento de la paz conoció sus límites en Bosnia debido, no solamente a la insuficiencia de los recursos de la UNPROFOR, sino también a la naturaleza de su mandato. Por un lado, una interposición neutral dificultaba la defensa de las poblaciones civiles expuestas a todo tipo de abusos, al tiempo que al momento en que la ONU envió sus cascos azules y se imponía un embargo de armas, los serbo-bosnios habían conquistado ya el 70 % del territorio de Bosnia y mantenían su superioridad militar. En tales condiciones, las partes tenían pocos incentivos para entablar una paz: los serbo-bosnios (apoyados por el gobierno de Belgrado) preferían mantener su superioridad hasta agotar las resistencias de sus enemigos y obligarles a una paz favorable a sus conquistas, mientras que croatas y musulmanes optaban por esperar mayor solidaridad externa e incluso el fin del embargo para volcar la situación a su favor.

Cada vez más, la UNPROFOR fue impotente para asegurar siquiera la seguridad y aprovisionamiento de los enclaves que protegían, pues el uso de la fuerza era una facultad posible únicamente en caso de legítima defensa. Incluso asegurar la aplicación del mandato de la ONU (que reconocía el derecho de socorro a las víctimas por encima de cualquier supuesta jurisdicción nacional dentro de Bosnia) y la seguridad de los cascos azules eran un problema y, como se verá más adelante, poco a poco fue creciendo la necesidad de apoyo logístico y militar por parte de la OTAN con el fin de imponer a las partes el respeto de los

acuerdos pactados. Para tener un éxito rápido en Bosnia, la UNPROFOR hubiera debido contar “con un compromiso mayor de la ONU, una participación repetida de la OTAN, un mandato más enérgico para la UNPROFOR y más efectivos”.¹⁰⁷

En ese contexto, el propio Mitterrand se vio obligado a iniciar un tímido acercamiento hacia la Alianza Atlántica, a pesar de que tanto en el Consejo de Seguridad como en el seno de la OTAN existían grandes diferencias entre los países capaces de contribuir a una pacificación. A fines de 1992 Francia aceptaba en la reunión ministerial de Bruselas de la Alianza Atlántica la posibilidad de que la OTAN llevara a cabo operaciones de mantenimiento de la paz respaldadas por un mandato de la ONU o la CSCE, y en enero de 1993 Francia aceptó la propuesta alemana de que, en caso de emergencia, el Eurocuerpo fuera puesto a disposición de la OTAN. Ello permitió más tarde que Francia participara con la OTAN en la operación *Deny Flight* a partir de abril de 1993 que trataba de impedir los bombardeos aéreos sobre Bosnia y la operación *Sharp Guard* que vigilaba la aplicación del bloqueo naval previsto por el Consejo de Seguridad.

4). Los límites de las relaciones tradicionales entre Francia y la Alianza Atlántica y el fin de un consenso nacional:

A principios de 1993 la continuidad de la política exterior francesa en general y hacia la OTAN en particular pasaba por una fase crítica. Ante el fin de la Guerra Fría, el diseño original de Mitterrand (inspirado en buena parte de lo que antes se llamó legado gaullista) había tenido resultados muy limitados e incluso contraproducentes. El proyecto de una

¹⁰⁷ Jean Louis Dufour, Les crises internationales. De pékin (1900) au Kosovo (1999). Bruselas. Éditions Complexe, 2000, p.258.

PESC que enmarcara rápidamente el paso hacia una política exterior, de seguridad y de defensa de la Unión Europea muy pronto pareció inviable a corto y mediano plazo, debido a los desacuerdos fundamentales en cuanto a su alcance (general, concreta y sistemática o bien limitada a acciones de poca envergadura en asuntos específicos), su marco institucional (intergubernamental o supranacional) y sobre todo ante problemas urgentes como el de Yugoslavia. Para ello Mitterrand había sacrificado una participación más activa y propositiva en la Alianza Atlántica al precio de excluir a Francia del liderazgo y protagonismo dentro de la OTAN y de ganarse cierto desprestigio en Europa Oriental y Central.

En la Cumbre de Roma de 1991, aunque Francia no había rechazado totalmente el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN como era la costumbre desde de Gaulle, el gobierno francés había dejado clara su oposición a varios aspectos, sobretodo “la extensión de las actividades de la OTAN, y el uso del arma nuclear como último recurso”.¹⁰⁸ Pero, con el fracaso de la UE/UEO, la CSCE y la ONU para evitar y luego resolver el conflicto yugoslavo, la Alianza Atlántica comenzaba a adquirir mayor importancia en la medida en que la ampliación de sus funciones más allá de la sola defensa de sus miembros tendía a volverse una realidad, a pesar de las graves diferencias entre Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos en cuanto al manejo de la crisis balcánica.¹⁰⁹

Internamente, el consenso nacional que se había consolidado en años anteriores en cuanto a las relaciones Francia-OTAN comenzó a debilitarse en vista de los fracasos de 1989-1993, pues “la posición de independencia del país dentro de la OTAN, originalmente considerada como un medio para fortalecer el rango estratégico de Francia en el Oeste y

¹⁰⁸ Charles Cogan. Alliés éternels, amis ombrageux. Les États-Unis et la France depuis 1940, Bruselas. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence/Bruylant, 1999, p.337.

más allá de éste, ahora era vista como generadora de malos resultados”.¹¹⁰ Pero las resistencias internas no serían fáciles de vencer dentro de la clase política francesa, no sólo debido a la inercia de casi treinta años de continuidad, sino también debido a que un acercamiento considerado excesivo hacia la OTAN seguía siendo un argumento para atacar a los gobiernos en turno.¹¹¹

A pesar de todo, a partir de 1993, al ritmo del problema yugoslavo y de la actitud norteamericana hacia este asunto y hacia la reforma de la OTAN, la relación de Francia y la Alianza Atlántica comenzó a cambiar hasta adquirir la forma de una nueva estrategia durante el primer año del gobierno de Jacques Chirac. Sin embargo, en lo referente al creciente involucramiento de la Alianza Atlántica en los Balcanes y en general en la seguridad europea, Mitterrand había definido un esquema para cooperar con la OTAN, a saber, mantener al Consejo de Seguridad de la ONU como la instancia legitimadora e indispensable para cualquier acción innovadora de la Alianza Atlántica. A pesar de los cambios de orientación en la política exterior francesa que llevaron a cabo los futuros gobiernos liderados por Édouard Balladur en 1993-1995, Jacques Chirac y Alain Juppé en 1995-1997 e incluso por Lionel Jospin hasta la crisis de Kosovo, se mantendría esa línea: “fuera de la ONU, no hay salvación; sin mandato del Consejo de Seguridad, no hay intervención”.¹¹²

¹⁰⁹ Más adelante en este capítulo esos diferendos se tratan con mayor detalle.

¹¹⁰ F. Bozo, *op.cit.*, p.59.

¹¹¹ En 1995, por ejemplo, cuando Jacques Chirac (presidente gaullista) cambió el rumbo de las relaciones entre Francia y la OTAN, uno de los más violentos críticos fue el socialista Pierre Chevènement, antiguo ministro de defensa en 1991-1993.

¹¹² Henri Froment-Meurice, “Une politique étrangère pour quoi faire?” en *Politique Étrangère*, Vol.65, núm.2, 2000, p.326.

B). El acercamiento progresivo de Francia a la OTAN en 1993-1996:

1). Los primeros pasos de la cooperación militar sin precedentes entre Francia y la OTAN, 1993-1995:

En marzo de 1993 las elecciones legislativas francesas dieron la victoria a la derecha y los socialistas sufrían una derrota más inesperada por su amplitud que por el hecho de haber ocurrido.¹¹³ Se iniciaba una segunda *cohabitation* entre un gobierno encabezado por un gaullista y el presidente Mitterrand. Pero esta vez, la cómoda mayoría de las fuerzas vencedoras, la enfermedad del Presidente y el hecho de que éste no buscaba una reelección permitieron al nuevo gobierno encabezado por Édouard Balladur gozar de un amplio margen de maniobra. A diferencia del periodo anterior, ello permitió enfrentar los problemas más urgentes --y en particular el de la ex-Yugoslavia-- con mayor decisión. Ahora bien, más que una redefinición profunda de la política exterior francesa, el nuevo gobierno se caracterizó por un pragmatismo que, en función de las características del problema yugoslavo y de las actitudes de los otros miembros de la Alianza Atlántica dieron por resultado un mayor grado de cercanía entre Francia y la OTAN, aunque no sin grandes tensiones. Ello en el marco de un proceso en que la ONU y la OTAN iban dejando atrás los

¹¹³ Ver Jean-Jacques Becker, Nouvelle Histoire de la France contemporaine-19. Crises et alternances, 1974-1995, Paris, Éditions du Seuil, 1998, pp.646-648.

intentos tradicionales de mantener la paz mediante la interposición neutral y en favor de una voluntad mayor para imponerla.

Así, aunque Francia y Gran Bretaña, temerosos por la seguridad de sus cascos azules, se opusieron en mayo de 1993 a la propuesta del recién llegado Bill Clinton de recurrir a bombardeos aéreos en contra de las fuerzas serbo-bosnias que impedían el socorro de la UNPROFOR a la población civil en los enclaves musulmanes de Bosnia (Sarajevo y Gorazde sobre todo), iba creciendo el grado de cooperación entre Paris y la OTAN tras las resoluciones que para enfrentar el conflicto iban lográndose en el seno del Consejo de Seguridad. Ya desde julio de 1992 la OTAN y la UEO se habían ocupado de vigilar las costas y el espacio aéreo de la ex-Yugoslavia para asegurar el embargo de armas decretado por el Consejo de Seguridad. Ante la imposibilidad de la UNPROFOR para asegurar los enclaves musulmanes en Bosnia, el Consejo de Seguridad impuso sanciones económicas a Serbia y, en junio de 1993, declaraba tales enclaves como 'zonas seguras' que, por todos los medios –incluida la fuerza—debían ser protegidos por la ONU. Pero Francia, reticente hasta entonces a que la OTAN se ocupara de aplicar tales medidas, comenzó a aceptar la idea y a participar en su realización. En abril de 1993, la operación *Deny Flight* (es decir impedir los bombardeos aéreos sobre los enclaves musulmanes para protegerlos y mantener seguros a las fuerzas de la ONU) constituía, de hecho, la primera operación militar de la Alianza Atlántica fuera del área geográfica prevista originalmente por el Tratado del Atlántico Norte. Y Francia la había aceptado, aunque sin entusiasmo. Durante 1993, cuando el Plan Vance-Owen pareció tener posibilidades de ser aceptado por las partes en conflicto en Bosnia, el ejército francés y estadounidense entablaron negociaciones para aplicar sus disposiciones entre las cuales se encontraba la introducción de una fuerza de paz de la Alianza Atlántica en Bosnia para asegurar la implementación del

acuerdo: “de hecho, París, por primera vez, aceptaba al menos en teoría una operación militar de envergadura de la OTAN fuera del área cubierta por el Tratado de Washington, en lo que se había vuelto la crisis más importante en Europa después de la Guerra Fria”.¹¹⁴

A principios de 1994, tras sangrientos ataques serbios sobre Sarajevo (enero) y Gorazde (abril) la OTAN emitió dos ultimátums en contra de los serbo-bosnios que, tras una amenaza real de bombardeos por parte de la OTAN, se vieron obligados a retirar su artillería pesada a 20 Km de los enclaves. Esta iniciativa había sido propuesta conjuntamente por Estados Unidos y Francia. El conflicto no estaba resuelto, pero era claro que la OTAN, a pesar de las diferencias notables que existían entre sus miembros y con otros países como Rusia, tendía a volverse la amenaza capaz de obligar a las partes del conflicto a respetar los enclaves e incluso un acuerdo de paz¹¹⁵. Ahora bien, hasta 1994, Francia y Gran Bretaña esperaban que las partes –enfrentadas a un embargo de armas y la interposición de la UNPROFOR-- lograran un acuerdo que, de hecho, sería un reflejo de la correlación de fuerzas resultantes del conflicto. Pero Estados Unidos, a partir de la llegada de la administración Clinton, abogaba cada vez más por levantar el embargo con el fin de favorecer a los musulmanes y croatas (más débiles y afectados por el embargo) y darles la capacidad de enfrentar a los serbios y obligarles a negociar, con la amenaza de represalias por parte de la OTAN. Francia y Gran Bretaña temían que ello solamente recrudeciera el conflicto y llevara a sus cascos azules a una situación precaria.

Pero los acontecimientos fueron llevando a un involucramiento aún mayor de la OTAN. Los sucesivos acuerdos de paz propuestos a las partes (sobre todo los del Grupo de Contacto creado en abril de 1994 por Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, Italia, Rusia y

¹¹⁴ F. Bozo. “France” en op.cit., p.51.

Alemania) implicaban en general el abandono por parte de los serbo-bosnios de parte del territorio conquistado y, siguiendo en pie el embargo de armas que congelaba su superioridad, éstos aceptaban difícilmente una paz de ese tipo. De ahí la creciente presión norteamericana para levantar el embargo de armas a los musulmanes y croatas de Bosnia. Las tensiones entre Francia y Gran Bretaña por un lado (temerosos de que el levantamiento del embargo desatara una masacre aún mayor y creciera el peligro para sus cascos azules) y Estados Unidos por el otro llegó a niveles altos a fines de 1994 y principios de 1995. En diciembre de 1994, Londres y París amenazaron con retirar sus fuerzas de Bosnia si Estados Unidos levantaba el embargo. A principios de 1995 se recrudecieron los combates y, ante crecientes ataques serbo-bosnios, la OTAN llevó a cabo un bombardeo tras el cual los serbo-bosnios secuestraron a 500 cascos azules en su mayoría franceses. Esta crisis, manejada por Jacques Chirac recién llegado a la presidencia, fue “una demostración *par l’absurde* de los límites políticos y militares de la postura de mantenimiento de la paz de la ONU”.¹¹⁶ En adelante, Francia endureció su postura en contra de los serbo-bosnios, dejando atrás la aspiración a la neutralidad entre las partes del conflicto. La determinación creciente de usar la fuerza se vio en julio de 1995 con el despliegue en Bosnia de una fuerza franco-británica de reacción rápida para proteger a las fuerzas de la ONU y, sobre todo, en la participación y apoyo a la operación de la OTAN *Deliberate Force* que durante tres semanas en septiembre de 1995 consistió en bombardeos repetidos en contra de los serbo-bosnios hasta que éstos y las demás partes en conflicto aceptaron sentarse a negociar en la base norteamericana de Dayton.

¹¹⁵ Sobre la afirmación de la OTAN como amenaza creíble para las partes del conflicto en Bosnia ver Gregory L. Schutle, “Former Yugoslavia and New NATO” en *Survival*, Vol.39, núm.1, 1997, p.20 y *passim*.

¹¹⁶ F. Bozo, “France” en *op.cit.*, p.51.

El desenlace del conflicto en Bosnia había llevado a Francia a un creciente nivel de cooperación con la Alianza Atlántica y a apoyar el liderazgo americano para resolver la crisis. Los acuerdos de Dayton de noviembre de 1995 preveían el despliegue de una fuerza de la OTAN (la *Implementation Force* o IFOR)¹¹⁷ en Bosnia para vigilar la aplicación de lo pactado por serbios, croatas y musulmanes. Francia cooperaría con 7500 soldados (Gran Bretaña y Estados Unidos participarían con 13000 y 20000 respectivamente). Así, en el ámbito de la cooperación militar, Francia estaba más atada que nunca a la OTAN al prepararse a participar plenamente en el seno de la IFOR, y su estatus de aliado no integrado era ya un obstáculo considerable. Otro ámbito fundamental en que la posición de Francia se volvió incómoda e incluso contraproducente fue la reforma de la OTAN a partir de 1993, como se verá a continuación.

2). La reforma de la OTAN y la posibilidad de un verdadero pilar europeo dentro de la Alianza Atlántica:

Como se dijera más arriba, el gobierno encabezado por George Bush había enfrentado con gran interés y preocupación la reunificación alemana, la Guerra del Golfo y el derrumbe de la Unión Soviética, pero el conflicto yugoslavo no había entrado dentro de sus prioridades inmediatas y había abandonado a los europeos a su propia incapacidad política y militar para resolverlo. La administración Clinton, en cambio, se instaló en la Casa Blanca criticando fuertemente esa impotencia y mostró su voluntad de involucrarse proponiendo

¹¹⁷ En un principio la IFOR tuvo un mandato de un año y un total de 60000 efectivos. En diciembre de 1996 fue transformada en una 'fuerza de estabilización' (SFOR) compuesta por 32000 efectivos hasta noviembre de 1999, cuando éstos se redujeron aún más a 20000. Para más detalles, consultar la página web de la OTAN: www.nato.int.

levantar el embargo de armas hacia los Bosnios y presionar a los serbo-bosnios mediante ataques aéreos. Ello en contra de los deseos de Francia y otros países de la Unión que favorecían inicialmente un arreglo territorial, no solamente negociado a partir de un cese al fuego garantizado por una fuerza neutral de interposición, sino que también respetara dentro de lo posible las divisiones étnicas de la región, incluso al precio de subdividir todavía más a Bosnia Herzegovina, pero de manera coherente con la correlación de fuerzas resultante del conflicto. Para 1995, los acuerdos de Dayton consagraron una paz siguiendo la postura norteamericana con el apoyo de sus aliados europeos. Bosnia sería una confederación de dos repúblicas: una serbia con 49% del territorio y la otra sería una federación croato-musulmana con 51% del territorio. Al final, después del recrudecimiento de los combates en 1995 y el fracaso de la UNPROFOR para evitarlos, Francia había debido aceptar lo que desde 1993 Estados Unidos había propuesto hacer sin éxito: levantar el embargo de armas que sufrían musulmanes bosnios y croatas, presionar a los serbo-bosnios mediante intensos bombardeos aéreos (sin comprometer fuerzas terrestres) e imponer así un acuerdo de paz.

En otras palabras, la no-participación de Francia en los órganos de planeación y decisión militar de la OTAN estaba teniendo un costo mayor que antes, con lo cual el gobierno Balladur no podía sino incrementar los contactos con la Alianza Atlántica en el período 1993-1995. En efecto, a partir de la primavera de 1993, se anunció que representantes militares de Francia participarían plenamente en el seno del Comité Militar y ante el SACEUR de la OTAN para cualquier deliberación sobre asuntos en que Paris tuviera algún interés, con excepción de aquellos relativos al artículo 5 del Tratado de Washington, es decir, a la defensa de los miembros de la alianza. Tal precisión se hizo para subrayar que, en asuntos de defensa, prevalecería la independencia militar de Francia. En

septiembre de 1994, por primera vez desde 1966, el ministro de defensa François Léotard fue enviado a Sevilla a una reunión informal con los demás Ministros de Defensa de la OTAN. Este cambio de actitud había sido anunciado en un Documento oficial sobre la defensa publicado a principios de 1994 en el que se señalaba que el gobierno francés (es decir el presidente Mitterrand y el primer ministro Balladur) decidiría caso por caso sobre la participación de su ministro de defensa en el marco del Consejo del Atlántico Norte y del jefe del Estado Mayor francés en el seno del Comité Militar de la OTAN. Sin embargo, varias veces Mitterrand vetó la participación de Léotard y del General Lascande (jefe del Estado Mayor) en las reuniones informales de sus colegas de la Alianza, lo cual mostraba que una redefinición más profunda de las relaciones de Francia con la Alianza no era todavía posible sin una cohesión gubernamental más firme. A pesar de todo, el acercamiento era innegable pues desde 1966 Francia había renunciado a participar en el Comité Militar, mientras que en el Consejo del Atlántico Norte solamente se permitía la participación de los ministros de asuntos exteriores, primeros ministros y presidentes, en tanto funcionarios 'políticos' más que 'militares'. Este cambio, producto necesario de la creciente cooperación de Francia y la OTAN así como de la mayor importancia de la Alianza Atlántica en el nuevo contexto europeo, fue seguido por otras modificaciones en la relación Francia-OTAN.

Un asunto de vital importancia para entender el cambio en las relaciones entre la Alianza Atlántica y Francia fue el hecho de que la administración Clinton mostró mayor flexibilidad en cuanto a la idea de que una repartición más equitativa de la responsabilidad sobre la seguridad europea debía suponer el surgimiento de un pilar europeo dentro de la OTAN. Al mismo tiempo, Clinton había mostrado mucho más entusiasmo que su antecesor en cuanto a la profundización de la integración europea en todos los ámbitos. En la Cumbre

Atlántica de Bruselas de 1994 Estados Unidos daba por primera vez un apoyo público al proyecto de Unión Política de Maastricht, anunciando también que los medios estratégicos de la OTAN estarían a disposición de los europeos para la consecución de una política exterior común. Para ello Estados Unidos propuso la formación de fuerzas armadas multinacionales llamadas, en inglés, *Combined Joint Task Forces* o CJTF's¹¹⁸ que, bajo comandancia de la OTAN o de la UEO, podrían actuar en conflictos puramente europeos. Así, en la declaración final de la Cumbre de Bruselas se reiteraba lo siguiente: “damos nuestro pleno apoyo al desarrollo de una Identidad Europea Estratégica y de Defensa (IEED) que, como lo prevee el Tratado de Maastricht en la perspectiva de una política de defensa común en el seno de la Unión Europea, podría conducir al final a una defensa compatible con la de la Alianza Atlántica”.¹¹⁹

En tal contexto, el gobierno francés de hecho abandonaba los intentos por promover una identidad europea de defensa fuera de la OTAN y comenzaba a aceptar la posibilidad de un pilar europeo autónomo dentro de la OTAN. A cambio de la aceptación del concepto de una Identidad Europea Estratégica y de Defensa (IEED) dentro de la Alianza, en Bruselas Francia había aprobado la iniciativa del *Partnership for Peace* que buscaba fortalecer los lazos institucionales con Europa Oriental y Central, y a la postre permitió la participación de varios países no miembros de la Alianza dentro de la IFOR en Bosnia. También Francia tuvo que aceptar la posibilidad futura de una ampliación de la OTAN a nuevos miembros. En junio de 1994, Bill Clinton había visitado París en donde de nuevo reforzó la impresión de que “por primera vez los Americanos estaban realmente dispuestos

¹¹⁸ En adelante se utilizarán las siglas ‘CJTF’.

¹¹⁹ Artículo cinco de la Declaración Final de jefes de Estado y de gobierno de Bruselas del 11 de enero de 1994, publicado en *La Revue Internationale et Stratégique*, Vol.32, 1999, p.140.

a aceptar la emergencia de un verdadero pilar europeo de defensa”.¹²⁰ Ahora bien, el gobierno francés dejó claro que la cooperación de Francia con la OTAN dentro de la IFOR (y por ende bajo las órdenes del Comandante Supremo de Europa o SACEUR) se limitaba a las operaciones de pacificación y no a la defensa nacional del país: en ese ámbito la independencia convencional y nuclear de Francia debía seguir siendo ilimitada.

3). ¿Hacia la reintegración de Francia dentro de la OTAN? La apuesta de Jacques Chirac, 1995-1996:

Cuando Jacques Chirac ganó la elección presidencial de marzo de 1995, la posibilidad de una reforma profunda de la OTAN --aunada a las promesas incumplidas de Maastricht, a la caducidad de la estrategia militar francesa y al creciente involucramiento de la OTAN en la ex-Yugoslavia-- convencieron al nuevo gobierno de la viabilidad de un acercamiento mayor hacia la Alianza Atlántica. El nuevo presidente gozaba de una cómoda mayoría legislativa y el hecho de que Chirac fuera un gaullista (el último presidente gaullista había sido Georges Pompidou en 1969-1974) le daba mayor credibilidad para redefinir la política exterior y de defensa de Francia, así como la relación entre París y la OTAN. Desde 1966, Francia tuvo que lidiar con la contradicción fundamental de ser al mismo tiempo un aliado autónomo de la Alianza Atlántica y un actor deseoso de lograr mayor margen de acción europeo ante Estados Unidos: debido a lo primero, Francia quedaba fuera de los principales órganos de decisión y planeación militar de la OTAN, lo cual dificultaba lo segundo una vez que la Alianza Atlántica parecía estar a punto de

¹²⁰ Pierre Boniface, . “Continuité et inflexions...” en S.Cohen, op.cit., p. 180.

concretar una reforma en la que los aliados europeos tendrían un margen de acción autónomo.

Tal contradicción se magnificó una vez que, por un lado, Estados Unidos daba signos de querer reformar la Organización y, por el otro, Francia se aprestaba a participar en la fuerza de pacificación de Bosnia. Así, el 5 de diciembre de 1995, el ministro francés de asuntos extranjeros Hervé de Charette¹²¹ anunció en la reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte que Francia regresaría de forma permanente al Comité Militar y a las reuniones oficiales de ministros de defensa de la OTAN, en lugar de seguir haciéndolo según el caso y por medio de misiones especiales: en adelante habría un representante permanente. También se anunció el regreso de Francia al Colegio de Defensa de la OTAN y mayores contactos —no una participación plena— con el Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) y ante Estado Mayor Supremo Aliado en Europa (SHAPE), principales órganos de la estructura integrada de la OTAN. A partir de esa fecha, también, Francia dejaba de mostrarse reticente a la ampliación de la OTAN. En enero de 1996, por primera vez desde 1966, Francia aceptó discutir en el seno del Consejo del Atlántico Norte la utilidad de las armas nucleares tras la Guerra Fria. En junio de 1996, de nuevo por primera vez desde 1966, el Ministro de Defensa francés Charles Millon representaba a su país en una reunión oficial de los ministros de defensa de la Alianza Atlántica.

Estos cambios, sin embargo, eran algo más que actos pragmáticos (como lo fueron durante el gobierno de Balladur) y suponían una estrategia más compleja y elaborada que buscaba incrementar la participación e influencia de Francia en la transformación de la Alianza y sus misiones futuras. En efecto, desde el Comité Militar, el gobierno francés

gozaría de un foro en el que se discutía por consenso las propuestas del SACEUR y el SHAPE. Antes Francia podía criticarlas desde fuera: ahora podría oponerse directamente o formular lineamientos distintos. La prioridad inmediata, sin duda, era obtener “ventajas políticas proporcionales al nivel real de participación en la defensa común y facilitar una reforma profunda de la OTAN; en pocas palabras, intercambiar una parte de su ‘soberanía’ por mayor influencia”.¹²²

La nueva cercanía de Francia con la OTAN, sin embargo, estaba aún lejos de ser una verdadera reintegración. Por un lado, el gobierno francés mantenía una retórica no muy distinta a la de años anteriores. Una y otra vez, el presidente Chirac, su primer ministro Alain Juppé y los ministros de asuntos exteriores y de defensa subrayaban la continuidad con respecto al pasado y el objetivo de mantener un alto grado de independencia como en el pasado. En efecto, aunque Francia participara activamente en la IFOR, seguía manteniendo una política de no-integración del resto de sus fuerzas armadas y Francia no retomó su lugar en los órganos integrados de la Alianza como el SACEUR, el SHAPE, el Comité de Planes de Defensa o el Grupo de Planeación Nuclear. Ello, como en el pasado, siguió alimentando las dudas de los demás miembros de la alianza en cuanto a las intenciones reales del gobierno francés.

A pesar de todo, la apuesta de Chirac constituía un cambio notable, el más ambicioso desde 1966: construir un pilar europeo de defensa dentro y no fuera de la OTAN. Tal opción suponía un reconocimiento del papel preponderante de la Alianza Atlántica (y por ende de Estados Unidos) en la seguridad europea después de la Guerra

¹²¹ Es significativo que un cambio crucial en la política francesa hacia la OTAN haya sido anunciado por un ministro y no por el propio presidente de la República pues, como se ha señalado más arriba, se trataba aún de un tema sensible dentro del universo político interno de Francia.

Fría, así como de los límites de la anterior visión maximalista, irrealizable en ausencia de un apoyo firme por parte de Alemania o Gran Bretaña cuando menos. Al aproximarse la Cumbre de Berlín de junio de 1996, el gobierno francés multiplicó sus esfuerzos para promover una profunda reforma de la OTAN. De visita en Washington en febrero de 1996, Chirac hizo saber la necesidad de “una estructura más flexible de la OTAN que pudiera permitir a los miembros europeos utilizar las capacidades de la Alianza para operaciones en las que Estados Unidos no deseara participar”¹²³ y en especial en las nuevas operaciones de mantenimiento de la paz como la de Bosnia. Para ello debía crearse una estructura de mandos permanentes de la UEO que, siguiendo el esquema de las CJTF definidas en la Declaración de Bruselas, serían fuerzas separables de la estructura integrada de la OTAN. Para Francia esa nueva estructura debía tener el mayor grado de autonomía posible una vez aprobada su entrada en acción en una crisis dada y disponer de los apoyos logísticos indispensables de la OTAN. También se precisó que tal Identidad Europea dentro de la OTAN debía estar bajo las órdenes de un europeo cuyo puesto debía ser el de ‘SACEUR adjunto’. Desde luego, no solamente Estados Unidos debía ser convencido de la necesidad de una estructura paralela a la existente, sino también de renunciar a un control estricto sobre ésta. Al acercarse la Cumbre de Berlín y para presionar por una reforma profunda “los líderes franceses llegaron a condicionar un mayor acercamiento futuro hacia la OTAN a una reforma exitosa de la organización”.¹²⁴ Otro elemento de negociación fue el apoyo de Francia a la ampliación de la OTAN como corolario a una reforma real. La interrogante era

¹²² André Dumoulin, “La France et l’OTAN: intégration ou influence?” en Institut Européen de Recherche sur la Paix et la Sécurité, L’Europe et la sécurité internationale. Mémento défense/désarmement 1997. Bruselas, Editions du GRIP, 1997, p.170.

¹²³ Roger Woodhouse, “France’s relations with NATO, 1966-1996” en Modern and Contemporary France, Vol. N54, 1996, p.492.

¹²⁴ Anand Menin, France, NATO and the limits of independence. The politics of ambivalence, Londres Macmillan Press Ltd., 2000, p.52.

si el acercamiento de Francia hacia la Alianza Atlántica seguiría, incluso si la reforma no llenaba las expectativas del gobierno francés.

Ahora bien, la nueva política de Chirac hacia la OTAN era parte de una revisión más amplia de la política exterior y de defensa de Francia. Retomando la lección de la Guerra del Golfo e incluso de Bosnia a donde Francia envió 7500 soldados (Gran Bretaña y Estados Unidos mandaron 13000 y 20000 respectivamente)¹²⁵, el nuevo gobierno llevó a cabo una amplia reforma del sistema de defensa francesa que el propio Chirac llamaba 'Revolución Estratégica'. Consistía en adaptar las capacidades militares francesas a los nuevos desafíos de la seguridad europea, creando un ejército profesional con gran capacidad de proyección en detrimento de la prioridad antes intocable a una capacidad nuclear estratégica y táctica. Por un lado, se anunció una reducción del presupuesto dedicado a la Defensa¹²⁶ y se desmantelaron los misiles nucleares tácticos de corto alcance llamados *Hadès*. Por el otro, a la par de la profesionalización del ejército (que suponía la abolición de la conscripción) se programó un gasto constante en equipo hasta 2002 y una renovación total de éste en 2002-2008. Este proyecto de largo plazo, sin embargo, no planteaba una revisión radical de la doctrina nuclear francesa hasta 2009, cuando estuviera en pie un ejército sumamente moderno y con capacidad de proyectar rápidamente a 50 o 60 mil efectivos: la capacidad nuclear de largo alcance, símbolo mismo de la 'independencia nacional' ahora menos útil, no sería abandonada. Como corolario a todo lo anterior, Chirac pretendía también reorganizar la industria militar francesa, haciéndola más competitiva a

¹²⁵ Ver A. Dumoulin, *op.cit.*, p.212.

¹²⁶ A diferencia de los demás miembros de la Unión Europea, Francia mantuvo constante su gasto militar después de la Guerra Fría con el fin de mantener los numerosos programas de perfeccionamiento del arma táctica francesa.

través de mayor cooperación con otros países europeos y sobre todo Alemania y Gran Bretaña.¹²⁷

Sin embargo, se calculaba que, dados los recursos limitados de Francia, para el año 2000 el ejército francés tendría una capacidad de proyección de 20 mil efectivos en el mejor de los casos. En otras palabras, en el corto plazo las enormes capacidades logísticas y militares de la OTAN (es decir norteamericanas) eran indispensables en ausencia de un amplio acuerdo entre los propios europeos para construir una capacidad militar propia. De ahí el sentido de la nueva estrategia de Chirac: buscar un pilar europeo dentro y no fuera de la Alianza Atlántica.

Durante la Cumbre de Berlín, la Declaración final de jefes de Estado mostró que varias de las demandas francesas habían sido aceptadas. Estados Unidos --y los demás europeos-- acordaron identificar de antemano qué comandantes, cuarteles y equipos de apoyo serían utilizados en caso de una futura misión de la UEO en el marco de las CJTF, así como la designación de un SACEUR europeo adjunto. La Declaración también aceptaba explícitamente que la UEO tendría el control político y la dirección estratégica sobre una potencial misión puramente europea. Huelga decir que ésta debía ser aprobada por el Consejo del Atlántico Norte (CAN) y que, una vez iniciada, el CAN debía ser informado en todo momento. También se aceptó la propuesta francesa de crear un Grupo de Coordinación Política que se ocuparía de monitorear las decisiones tomadas día a día en operaciones de mantenimiento de la paz. Ello con el fin de evitar actos discrecionales o contrarios a la voluntad política original de los miembros de la Alianza por parte del SACEUR en misiones como la de Bosnia. Así, días después de la Cumbre de Berlín, Chirac

¹²⁷ Para más detalles sobre la 'revolución estratégica' emprendida por Jacques Chirac ver Pierre Boniface. "Les mutations de la politique militaire de la France" en Institut Européen de Recherche sur la Paix

anunció que “Francia se integraría a todas las estructuras militares de la OTAN si las decisiones tomadas en la Cumbre de Berlín eran totalmente implementadas”.¹²⁸ Y tal iba a ser el objeto de acaloradas negociaciones entre Francia y Estados Unidos en los meses siguientes hasta la Cumbre de Madrid en 1997.

Así, tras el fracaso del ambicioso proyecto europeo de Mitterrand en 1989-1992 y después de la política de cambios selectivos y pragmáticos de Balladur en 1993-1995, el gobierno liderado por Jacques Chirac había redefinido considerablemente las relaciones entre Francia y la OTAN a tal grado que pudo vislumbrarse un posible rompimiento con el legado gaullista. Sin embargo, la partida no estaba aún decidida y quedaba por demostrarse si Francia podría abandonar el viejo objetivo de la ‘independencia nacional’ incluso en el supuesto de que efectivamente surgiera una Alianza Atlántica con un pilar europeo autónomo. Por lo pronto, los objetivos últimos de la política francesa hacia la OTAN – independencia militar, defensa europea autónoma, no integración— no habían sido formalmente cuestionados.

et la Sécurité, *op.cit.*, pp. 179-188.

¹²⁸ A. Menin, *op.cit.*, p.54.

CAPÍTULO IV:

¿DE NUEVO LA OPCIÓN EUROPEA?

Como pudiera verse a lo largo del capítulo anterior, a partir de 1993 la política de Francia hacia la OTAN se transformó considerablemente en la medida en que aparecían nuevos retos a la seguridad europea que la Alianza Atlántica fue canalizando con éxito creciente, al tiempo que intentaba reformarse y adaptarse a las nuevas realidades de la posguerra fría. Para 1995, al iniciarse la presidencia de Jacques Chirac, comenzaba también una amplia redefinición cuyo posible desenlace era una reintegración de Francia dentro una nueva estructura Atlántica, en la que los europeos tuvieran un papel más amplio y la posibilidad de actuar de manera autónoma en caso de que Estados Unidos decidiera no involucrarse en alguna crisis futura. Al iniciarse el año de 1996, Francia ya se había acercado a la Alianza lo suficiente para contrarrestar algunas de las contradicciones más apremiantes que suponía su tradicional posición en la OTAN. Participando de lleno en organismos como el Comité Militar o las reuniones de Ministros de Defensa, así como ante el SHAPE o el SACEUR por medio de misiones diplomáticas especiales, Francia había logrado contribuir a las nuevas tareas de la Alianza y tener una voz en cuanto a su reforma interna. La cuestión que estaba por decidirse era si, al final, esa reforma sería suficiente para que el gobierno francés diera el paso decisivo para reintegrarse totalmente dentro de la OTAN y volverse un miembro más. En este capítulo veremos el fracaso de la apuesta que hiciera Chirac, para luego evaluar la posición de Francia dentro de la Alianza Atlántica tras ese percance y, después, a la luz del papel de Francia (y de la OTAN) en la crisis de Kosovo. Finalmente,

será pertinente analizar la reciente y creciente tendencia dentro de la Unión Europea (y bajo el impulso del liderazgo franco-británico) para concretar una capacidad militar y política autónoma con el fin de enfrentar crisis futuras, con o sin Estados Unidos, en conjunción o no con la OTAN. Todo ello mostrará, de nuevo, los hilos de continuidad en los objetivos de la política francesa hacia a la OTAN, así como la persistencia de viejas contradicciones.

A). El fracaso de la apuesta chiraquiana, 1996-1997.

1). Los malentendidos franco-americanos a la hora de reformar la OTAN: el AFSOUTH y la ampliación al Este:

Una vez que Francia se vio enfrentada a la ausencia de apoyo entre las principales potencias de Europa Occidental para darle contenido concreto a la PESC en 1989-1993, y que la OTAN se había vuelto el marco privilegiado de la seguridad europea, en unos años Paris había abandonado los intentos por crear un marco europeo alternativo y, tras la cumbre de Berlín, “cooperando y tratando de influir en el proceso de reforma de la OTAN desde adentro, Francia había sido capaz de llevar a la Alianza Atlántica en una dirección que potencialmente podía halagar el renovado impulso de la política de seguridad francesa”.¹²⁹ Así, el gobierno encabezado por Chirac comenzó una verdadera ofensiva diplomática con el fin de lograr, para la cumbre de Madrid de julio de 1997, un compromiso claro y medidas concretas por parte de la OTAN y Estados Unidos con respecto a una refundación de la estructura de mando de la Alianza.

¹²⁹ Adrain Treacher, “New tactics, same objectives: France’s relationship with NATO” en Contemporary and Security Policy, Vol.19, núm.2, 1998, p.100.

Además de demandar un mayor control político por parte del Consejo del Atlántico Norte sobre la estructura militar de la OTAN y en especial sobre el SACEUR, Francia exigía sobre todo una mayor participación de los europeos en toda operación que no tuviera que ver con el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, es decir, referente a la defensa colectiva de los miembros de la Alianza en caso de una agresión militar a alguno de sus miembros. En otras palabras, Francia buscaba concretar de alguna manera el control de los europeos sobre la conducción de operaciones de mantenimiento de la paz como la de Bosnia. Asimismo, lograr “un nuevo tipo de cadena de mando que en sí representara la aceptación de la creciente importancia de los europeos dentro de la Alianza”¹³⁰ era un ‘premio’ necesario para que el propio Chirac pudiera justificar internamente una eventual reintegración de Francia dentro de la OTAN. Tales cuestiones se condensaron en la pugna diplomática sobre el Submando Sur europeo (conocido como AFSOUTH) de la Alianza que opuso a Francia (con el apoyo de Alemania, Bélgica, España e Italia y con una bienvenida abstención británica) y a Estados Unidos.

Desde fines de 1995 el SACEUR había propuesto una reducción y simplificación de la estructura de mandos de la OTAN en Europa.¹³¹ La reforma preveía la reducción de los tres submandos regionales europeos (Europa del Norte, Central y Sur) a sólo dos mandos, uno para el Centro-Norte y otro para el Sur. El de Europa Central y Europa del Norte estaban tradicionalmente bajo las órdenes de comandantes europeos, mientras que el del Sur con sede en Nápoles pertenecía a Estados Unidos. A sabiendas de que los dos mandos superiores de la Alianza (el del Atlántico y el de Europa) estaban en manos de Estados

¹³⁰ Janet Bryant, “France and NATO from 1966 to Kosovo: Coming full circle?” en European Security, Vol.9, núm.3, 2000, p.30.

Unidos y que ello no era negociable, Francia “arguyó que los europeos debían estar a la cabeza de los dos submandos de Europa para hacer de la Identidad Europea Estratégica y de Defensa una realidad”.¹³² Desde luego, París propuso inicialmente a un francés a la cabeza del Submando Sur de la OTAN, no sólo para reforzar su visión de la reforma de la OTAN, sino también para que, en caso de reintegrarse dentro de la Alianza, Francia tuviera un lugar dentro de la estructura militar comparable en importancia al de Gran Bretaña y Alemania.

Estados Unidos se opuso rotundamente a la propuesta, arguyendo que el AFSOUTH tenía como espacio de acción el Mar Mediterráneo y Adriático, además de tener bajo su mando a la VI flota estadounidense. Por su importancia geográfica y estratégica, el gobierno de Estados Unidos no estaba dispuesto a ceder ese puesto de mando. Comenzó un proceso de intensas negociaciones entre Francia y Estados Unidos en el que la tensión iba creciendo al acercarse la fecha de la Cumbre de Madrid. Como una oferta alternativa e inaceptable para Francia, Washington “propuso a los franceses un mando sobre medida integrando a Francia, España, Portugal y sus alrededores atlánticos”.¹³³ A fines de 1996 Chirac envió una carta al presidente Clinton pidiéndole una respuesta clara: el presidente norteamericano hizo saber por escrito que era imposible ceder el AFSOUTH. Alemania hizo una propuesta intermedia que sugería “la rotación de un Americano y un Europeo para el AFSOUTH y la transferencia de la VI flota bajo el mando directo del SACEUR”¹³⁴, pero la respuesta de nuevo fue negativa. Poco antes de la Cumbre de Madrid, Francia hizo una

¹³¹ Debe tenerse en mente que la OTAN cuenta con dos mandos principales, el del Atlántico (SACLANT) y el de Europa (SACEUR). Este último estaba subdividido en tres submandos, a saber, el de Europa Central, el del Europa del Sur y el de Europa del Norte.

¹³² J. Bryant, *art.cit.*, p.32.

¹³³ Institut Européen de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité. *L'Europe et la Sécurité Internationale. Mémento Défense/Désarmement*, 1997, Bruselas, Éditions du GRIP, 1997, p.175.

¹³⁴ *Loc.cit.*

propuesta más cercana de la posición norteamericana que consistía en el establecimiento de dos mandos en Nápoles: “uno Americano que sería responsable de la VI flota, la defensa colectiva y cualquier operación de mantenimiento de la paz en la que estuviera involucrado personal de Estados Unidos, y otro Europeo que se ocupara de actividades de mantenimiento de la paz que involucraran solamente a los Europeos”.¹³⁵ Aún cuando una respuesta afirmativa por parte de Washington hubiera sido una victoria casi solamente simbólica para Chirac, la respuesta de nuevo fue negativa. En efecto, la administración Clinton consideraba haber hecho ya concesiones suficientes para lograr un nuevo entendimiento transatlántico (la aceptación de un SACEUR europeo adjunto y de una Identidad Europea) y temía que, de ir más lejos, el control e influencia estadounidense dentro de la Alianza fueran menores a lo que suponía su superioridad diplomática y militar.

Un segundo tema que creó tensiones entre Francia y Estados Unidos fue la ampliación de la OTAN. Hasta hacia algunos años, en 1989-1993 Francia había sido cautelosa en ese tema con el fin de no expandir demasiado el papel de la OTAN en detrimento de otras organizaciones como la OSCE o el Consejo de Europa y no afectar demasiado el sentido de seguridad de Rusia. Por ello impulsó activamente el establecimiento de lo que sería el Acta Fundadora entre Rusia y la OTAN, cuya firma se llevó a cabo en París el 27 de mayo de 1997.¹³⁶ A partir de 1994 Francia dejó de oponerse tajantemente a la ampliación, pero trataba de que ésta pudiera beneficiar el liderazgo francés dentro de la Alianza. Así, en parte por evitar la hostilidad de Rusia y en buena medida para favorecer la entrada de países diplomática e históricamente más cercanos,

¹³⁵ J. Bryant, *art.cit.*, p.32.

¹³⁶ Se trataba de una serie de mecanismos de cooperación en los que se prometía llevar a cabo consultas políticas constantes entre Rusia y la Alianza Atlántica con el fin de evitar o aminorar malentendidos. A los ojos de Rusia, la futura crisis de Kosovo haría del Acta Fundadora letra muerta.

respectivamente Francia e Italia exigieron la ampliación de la Alianza a Rumania y Eslovenia. Desde la década de los años 1960, uno de los interlocutores más entusiastas dentro de Europa Oriental de la noción gaullista de una Europa sin hegemonías y donde predominaran las relaciones de Estado a Estado había sido Rumania, cuyo dictador Nicolae Ceausescu se vanagloriaba por tener una política exterior independiente de Moscú. Ahora, a la hora de ampliar la OTAN, el gobierno francés buscó retomar esa tradicional cercanía diplomática y hacerla un punto de apoyo dentro de la Alianza con el ingreso de Rumania. Estados Unidos y Alemania preferían ampliar la OTAN únicamente a la República Checa, Polonia y Hungría debido a su mayor importancia militar y política: Francia e Italia argumentaban que, si estos países eran aceptados a pesar de las reticencias de Rusia, no había razón para no admitir a sus dos candidatos de importancia menor. Pero de nuevo Estados Unidos no cedería.

Al iniciarse la Cumbre de Madrid era claro que la reintegración de Francia dentro de la OTAN no se anunciaría en esa reunión. La Declaración final de Madrid, aunque aceptaba la designación de un SACEUR adjunto europeo cuya función sería la realización de operaciones de mantenimiento de la paz que los europeos decidieran llevar a cabo de manera autónoma mediante la UEO, pero con el apoyo de los medios logísticos de la OTAN, las disposiciones en cuanto a la Identidad Europea Estratégica y de Defensa siguieron siendo vagas. Se invitaba también a la República Checa, Polonia y Hungría a entablar las negociaciones de adhesión pertinentes. Durante la Cumbre, Chirac declaró que las condiciones en cuanto a la reestructuración de los mandos de la OTAN para una posible reintegración de Francia no estaban dadas y, días después de la Cumbre reiteró que “no solamente Francia no se reintegraría en la nueva estructura de mando, sino que tampoco

aumentaría su contribución financiera a la OTAN para llevar a cabo la ampliación".¹³⁷ Bill Clinton declaró que Francia encontraría las puertas abiertas para reintegrarse a la nueva estructura de la Alianza --los CJTF-- hasta diciembre de 1997, pero Chirac respondió que no existía presión alguna para que su país lo hiciera. El *rapprochement* iniciado en 1993 había llegado a su fin y las relaciones entre Francia y la OTAN volvieron a ser frías por algún tiempo.

2). La Cumbre de Madrid y el proceso de reforma de la Unión Europea en la Cumbre de Amsterdam:

Durante los meses que precedieron la Cumbre de Madrid, en 1996-1997 se llevó a cabo una Conferencia Intergubernamental en el seno de la Unión Europea cuya finalidad era la reforma y adaptación del Tratado de Maastricht, sobre todo en lo referente a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que nunca había logrado surgir como tal debido a las diferencias entre los miembros y su falta de voluntad política. En realidad se avanzó poco en espera de lo que ocurriría con la reforma de la OTAN y el papel de los europeos en ella. A pesar de todo, se intentó corregir algunos errores en el diseño, alcance e implementación de la PESC en el Tratado de Amsterdam, firmado en el verano de 1997. Entre los pequeños avances que se lograron, se creó un Alto Representante para la PESC, encargado de aplicar o proponer medidas específicas sujetas a la aprobación del Consejo Europeo. Éste, reunido cada seis meses, era un órgano intergubernamental que difícilmente podría responder rápidamente a cualquier problema, por lo que el Consejo de Ministros de

¹³⁷ Anand Menin, France, NATO and the limits of independence. The politics of ambivalence, Londres. Macmillan Press Ltd., 2000, p.59.

Asuntos Exteriores tendería a adquirir un papel más importante. También se incrementó el número de asuntos de política exterior en los que podría deliberarse por mayoría (y no solamente por unanimidad) y la posibilidad de abstención constructiva, con lo cual la abstención de algún país no conllevaría necesariamente un veto para alguna medida. Sin embargo, en asuntos de defensa siguió prevaleciendo el principio de unanimidad.

Siguió en pie la contradicción fundamental entre 'atlantistas' (Gran Bretaña, Holanda, Dinamarca, Portugal) y 'europeístas' (Alemania, Francia, Bélgica), a lo cual ahora se agregaba la presencia de un grupo importante de países tradicionalmente neutrales (Suecia, Irlanda, Finlandia y Austria) reticentes a formar parte de la OTAN o la UEO. De ahí el problema fundamental para definir la relación entre la UE y la UEO, cuya fusión era inaceptable para estos países debido a las provisiones de defensa colectiva que supone la UEO. A pesar de todo, se dio un paso importante al quedar establecido que la defensa colectiva de la UE sería un asunto en manos de la OTAN, mientras que la UE podría ocuparse de manera exclusiva de las llamadas 'operaciones de Petersberg' acordadas en 1992 a la UEO,¹³⁸ es decir, misiones de ayuda humanitaria, de auxilio y evacuación de nacionales, de mantenimiento de la paz, manejo de crisis y restablecimiento de la paz. Para ello la UE podría acudir a la UEO que, sin el ejercicio exclusivo de las tareas de Petersberg, quedaba como una organización subsidiaria de la UE o la OTAN, aún cuando el Tratado de Amsterdam preveía en el futuro indeterminado la fusión entre la UEO y la UE. En realidad, la razón de ser de la UEO comenzaba desvanecerse.

Francia insistió sin éxito en definir claramente los intereses europeos de seguridad, el tipo de situaciones que implicarían el uso de medios militares, así como un mecanismo para concertar los conceptos nacionales de defensa, lo cual mantuvo el papel de la UEO

sumamente vago. Ello, en primer lugar, porque no poseía fuerzas militares o de asistencia civil y humanitaria propias. Sus capacidades dependerían de las contribuciones nacionales o multinacionales existentes fuera de la organización¹³⁹. Así, tales progresos “no hacen de la UEO el brazo armado de la UE, a falta de verdaderas capacidades operacionales y, sobre todo, de una verdadera voluntad política de los Estados”¹⁴⁰.

Desde 1993 Francia había seguido participando en proyectos europeos de defensa, pero sin la intención de suplantar a la OTAN, pues se reconocía cada vez más explícitamente su preeminencia dentro de la seguridad europea. A medida que el proceso de reforma de la Alianza Atlántica comenzó a estancarse después de la Cumbre de Berlín, pudo observarse un recrudescimiento de la retórica del gobierno francés en cuanto a la autonomía europea en materia de defensa y seguridad. Pero tales llamados “no eran sostenidos ni igualados por ninguna iniciativa práctica concreta”¹⁴¹. Con el fracaso del *rapprochement* hacia la OTAN, las aspiraciones de Francia dentro de la Alianza Atlántica, la UEO y la UE se volvían nuevamente inciertas. Como escribiera un consejero del gobierno francés en materia de defensa, “tras la Cumbre de Madrid, es forzoso constatar que el reequilibrio de las responsabilidades en el seno de la OTAN entre europeos y americanos aún está por venir, que el proyecto francés de hacer de la UEO el brazo armado

¹³⁸ Ver capítulo II.

¹³⁹ A lo largo de la década de 1990 varias agrupaciones militares europeas fueron surgiendo como las Fuerzas Marítimas Europeas o Euromarfor creadas en 1995 por Francia, España, Portugal e Italia a la cual se sumarían después, la Eurofuerza operacional rápida o Eurofor (agrupa a los mismos países que la Euromarfor), el Eurocuerpo (Alemania, Bélgica, España, Francia y Luxemburgo), la división aérea franco-británica o la división multilateral central (Alemania, Países Bajos, Bélgica y Gran Bretaña) etc... Estas agrupaciones tenían un valor más bien simbólico pues su función fue siempre fortalecer la cooperación militar con miras a proyectos futuros más ambiciosos, o bien limitados a la sola defensa colectiva en el marco de la UEO o la OTAN.

¹⁴⁰ Jean Michel Dumond y Philippe Setton, *La PESC*, Paris, La Documentation Française, 1999, p.115.

¹⁴¹ A. Mcnin, *op.cit.*, p.134.

de la UE fracasó; por lo demás, el Tratado de Amsterdam no consagra ningún avance significativo sobre la vía de una defensa europea”.¹⁴²

3). El dilema de Francia con la OTAN después de Madrid:

El fracaso del acercamiento de Chirac hacia la OTAN, aunque no desembocó en la reintegración completa de Francia, tampoco trajo un retroceso en los avances que hasta entonces se habían logrado desde 1993. De hecho, la participación francesa en el Comité Militar, las misiones ante el SHAPE y demás órganos a los que Francia se había reintegrado total o parcialmente, así como la cooperación operacional entre la Alianza y Francia siguieron su marcha en Bosnia y en varios ejercicios conjuntos entre el ejército francés y las nacientes CJTF de la OTAN

Sin embargo, la posición de Francia en el seno de la Alianza quedaba en suspenso y varios dilemas se planteaban, pues como en el pasado, “entre una reforma de la OTAN improbable y una Europa en el ámbito estratégico todavía imposible, el margen de maniobra de Francia ante la Alianza (...) es estrecho”.¹⁴³ Por un lado, Francia había rechazado reintegrarse a la Alianza en un momento en el que hubiera podido obtener un lugar importante dentro de la nueva estructura militar, mantener el liderazgo que había logrado forjar poco a poco desde 1993 dentro de la Alianza, y seguir pugnando desde su interior por un mayor protagonismo de los europeos dentro de la OTAN hasta ver satisfechas sus expectativas. Por el otro, sin embargo, adoptar ese camino suponía varios riesgos que Chirac prefirió no asumir. En efecto, reintegrarse sin un compromiso concreto

¹⁴² Louis Gautier, “L’Europe de la Défense au portant” en *Politique Étrangère*, Vol.64, núm.2, 1999, p.236-237.

en cuanto a la posibilidad de acciones europeas autónomas para enfrentar las futuras crisis europeas en las que Estados Unidos no deseara involucrarse era una acción que implicaba el peligro de que, al buscar una OTAN 'europeizada' se llegara a una UE 'otanizada' en donde ésta abandonara la posibilidad de tener un margen de acción propio.

Si para Francia era necesario un compromiso concreto, ello se debía a que "la capacidad de los europeos para actuar seguía dependiendo de Estados Unidos, puesto que la enorme mayoría de los medios de la OTAN eran medios de Estados Unidos"¹⁴³ Y se llega aquí al corazón del problema, no solamente de las relaciones entre Francia y la OTAN en ese momento, sino también de la relación entre Estados Unidos y sus aliados europeos: la ausencia de una garantía para que los europeos pudieran responder a una crisis con los irremplazables medios logísticos, satelitales y aéreos de la OTAN (es decir de Estados Unidos) suponía el derecho de veto de Washington para apoyar una acción europea en la que Estados Unidos no deseara involucrarse directamente. Y era precisamente ese derecho de veto lo que Washington no quería ceder en la reforma de la Alianza Atlántica, ni estaba obligado a hacerlo. Ante ello, el gobierno francés siguió con la convicción (y la retórica) de que "es persistiendo en su rechazo de volver a la organización mientras Europa no vea allí reconocidos sus derechos (...) que Francia salvaguardará el futuro de la construcción europea al mismo tiempo que el suyo".¹⁴⁵ Francia no estuvo dispuesta a reintegrarse en la Alianza sin la posibilidad de optar en conjunción con los demás europeos por un marco autónomo e intergubernamental donde la independencia nacional tuviera cabida. Pero esa apuesta era igualmente dudosa en ausencia de los medios y la voluntad política entre los

¹⁴³ Frédéric Bozo. "La France et l'Alliance" en *Politique Étrangère*, Vol.60, núm.4, 1996, p.874.

¹⁴⁴ Frédéric Bozo. "France" en Michael Brenner, *NATO and Collective Security*, Londres, Macmillan Press Ltd., 1998, p.72.

principales aliados europeos de Francia. En ese sentido, la crisis de Kosovo modificaría tal estado de cosas.

B). Francia, la OTAN y la crisis de Kosovo, 1998-1999:

1). La Unión Europea, de nuevo impotente:

La crisis de Kosovo sería una doble confirmación tanto de la incapacidad política y militar de la Unión Europea para responder a los retos de la seguridad europea, cuanto de la preeminencia de la OTAN para ocuparse de tales asuntos. Con esto en mente, valdrá la pena examinar rápidamente los principales hechos que dieron forma a la crisis de Kosovo.¹⁴⁶

A fines de los años ochenta, esta provincia mayoritariamente albanesa de la Federación Yugoslava había visto cancelada la autonomía que la constitución de 1974 le otorgaba. El gobierno de Milosevic impuso en Kosovo políticas represivas en favor de la minoría serbia de la provincia y, siendo necesaria su cooperación durante las negociaciones de Dayton, el problema fue ignorado durante las negociaciones de 1995. La falta de interés por parte de la comunidad internacional, aunada a la persistencia de la represión serbia, trajo dentro de Kosovo el desencanto de algunos sectores hacia los políticos kosovares moderados. Ello pronto dio lugar al surgimiento de una misteriosa organización armada —el Ejército de Liberación de Kosovo o ELK—que en febrero de 1998 lanzó una ofensiva

¹⁴⁵ Francis Gutmann, "Après Madrid. Amsterdam, Luxembourg... la France, l'Europe et l'OTAN" en *Défense Nationale*. Vol. 54, núm.2, 1998, p.104.

¹⁴⁶ Para un recuento minucioso de la crisis, consultar Ivo H. Daadler y Michael O'Hanlon, *Winning ugly. NATO's war to save Kosovo*. Washington, Brookings Institution Press, 2000.

exitosa, ganando el control sobre el 30% de la provincia y exigiendo su independencia. La respuesta del presidente Milosevic fue una ofensiva militar que iniciaba una guerra civil y con ella el riesgo de una nueva catástrofe humana, así como una desestabilización potencial de la zona (Albania, Macedonia, Grecia, y Turquía). Para agosto de 1998 las tensiones interétnicas crecían, habían 1600 muertos y 100 000 refugiados albano-kosovares fuera de Yugoslavia.

Los principales países europeos, presionados por el recuerdo de Bosnia y la exigencia de sus respectivas opiniones públicas para evitar otra catástrofe, intentaron actuar lo más pronto posible, antes de que fuera demasiado tarde. Y antes de repetir la indecisión que predominó en 1991, prefirieron actuar muy pronto a través de la OTAN. Ya en noviembre de 1997 Francia y Alemania habían intentado sin éxito exhortar a Milosevic a parar la represión sobre Kosovo a cambio de quitar las sanciones económicas que aún sufría el país por parte de la Unión Europea. En septiembre de 1998 el Consejo de Seguridad de la ONU emitió la Resolución 1199 --utilizando el capítulo VII de la Carta-- en la cual se exigía al gobierno de Belgrado poner fin a las exacciones en contra de poblaciones civiles y refugiados, y negociar un estatuto de autonomía para Kosovo. De no ser obedecido, el Consejo amenazaba con “examinar una acción ulterior y medidas adicionales para mantener o restablecer la paz y la estabilidad en la región”.¹⁴⁷ En octubre, la OTAN lanzó un ultimátum a Belgrado tras el cual Milosevic aceptó un cese al fuego negociado con el representante norteamericano Richard Holbrooke. Milosevic se comprometía a retirar su armamento pesado de Kosovo, reducir la cantidad de fuerzas militares y de seguridad

¹⁴⁷ Thierry Tardy, “La France, l’Europe et la guerre du Kosovo” en Regards sur l’Actualité, núm.257, enero 2000, p.6.

serbias a los niveles de febrero de 1998, el envío de una Misión de 2000 observadores no armados de la OSCE y el comienzo de negociaciones entre las partes.

Aunque el ultimátum de la OTAN tuvo éxito inicial y contó con el apoyo unánime de los países europeos y de Estados Unidos, el Consejo de Seguridad no lo había autorizado explícitamente.¹⁴⁸ Milosevic cedió, pero siguieron los combates —el ELK aprovechó el retiro serbio para acrecentar su dominio— y en enero de 1999 la masacre de 45 civiles albaneses en Racak exacerbó el miedo a nuevas operaciones de limpieza étnica. El Grupo de Contacto (Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña, Alemania Italia y Francia) exigió a las partes entablar negociaciones en Rambouillet a partir de diez puntos no negociables, entre los cuales destacaba el reconocimiento de la integridad territorial de la Federación Yugoslava pero con una amplia autonomía para Kosovo (cuyo estatuto sería negociado durante los tres años siguientes) y la presencia de una fuerza internacional encabezada por la OTAN con capacidad de estacionarse en todo el territorio para velar por la aplicación de los acuerdos.

En Rambouillet, las negociaciones fueron difíciles pues tanto el ELK como Milosevic eran reticentes a aceptar los diez puntos. Si el primero buscaba un compromiso para lograr la independencia, el segundo se oponía a que la OTAN fuera la encargada de vigilar la aplicación del acuerdo y que pudiera ocupar todo el territorio de la Federación. Las conversaciones fueron interrumpidas el 29 de febrero para reiniciarse el 15 de marzo. Unos días después, tras arduas negociaciones en las que crecían el descontento de Rusia¹⁴⁹

¹⁴⁸ La Resolución 1199 preveía 'examinar' acciones más firmes si no era obdecida, pero no una acción específica.

¹⁴⁹ Ver para más detalles Roland Dannreuther. "Escaping the enlargement trap in NATO-Russian relations" en *Survival*. Vol.41, núm.4, 1999, pp.145-164.

y el protagonismo de Estados Unidos¹⁵⁰, los representantes norteamericanos –hasta entonces poco activos en la negociación-- obtuvieron la firma del ELK con el cual, informalmente, “Estados Unidos parece haberse comprometido a realizar elecciones tempranas, la posibilidad para las milicias de retener sus armas personales, evitar cualquier ataque yugoslavo al estatuto provisional o final de Kosovo, y considerar una posible independencia regional si las condiciones internacionales lo permitían”.¹⁵¹ El 19 de marzo Milosevic rompió las negociaciones, el 20 pidió el retiro de la Misión de la OSCE y comenzó una ofensiva para intentar destruir al ELK antes de que empezaran los bombardeos de la OTAN. A pesar de la oposición del Consejo de Seguridad de la ONU (China y Rusia repudiaban cualquier ataque unilateral por parte de la OTAN) la Alianza Atlántica comenzó una campaña de bombardeos aéreos.

Contrariamente a lo esperado, Milosevic decidió resistir y retar así a la Alianza, poniendo a prueba su cohesión y legitimidad internacional. La campaña duró 79 días, hasta que el gobierno de Belgrado, amenazado por la destrucción del país, la presión de Rusia y la posibilidad creciente de una acción militar terrestre por parte de la OTAN, aceptó la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU votada el 10 de junio que, inspirada en negociaciones en el seno del G8, preveía una fuerza internacional de ocupación con participación sustancial de la OTAN (la KFOR)¹⁵² y buena parte de lo negociado en Rambouillet, pero con tres modificaciones: la ONU sería la autoridad civil en Kosovo (y no la OTAN), la KFOR podría operar solamente en el territorio de la provincia y no se

¹⁵⁰ Al comienzo de la crisis, de hecho, Estados Unidos rechazaba negociar con el ELK, considerado una organización terrorista. Los europeos tuvieron pues la iniciativa de organizar la negociación de Rambouillet. Solamente cuando ésta se empantanó Estados Unidos salvó la situación.

¹⁵¹ Michael Mc Guire, “Why did we bomb Belgrade?” en International Affairs, Vol.76, núm.1, 2000, p.8.

mencionaba ya un plazo de tres años para definir el estatuto futuro de Kosovo. Si Milosevic había conseguido un arreglo menos severo, por el otro lado europeos y norteamericanos trataban de “darle una forma legal a su acción volviendo a poner a la ONU en el corazón del dispositivo”.¹⁵³ Así, tras una destrucción minuciosa de buena parte de las fuerzas militares serbias y de parte de la infraestructura del país, tras la muerte de 2000 serbios (de los cuales 1500 eran civiles) y el desplazamiento de 800 000 refugiados albaneses, la OTAN había logrado doblegar al gobierno de Belgrado a un costo más alto de lo previsto.¹⁵⁴

2). La OTAN, de nuevo protagonista:

En Kosovo la OTAN había demostrado su transformación en una organización de seguridad colectiva capaz de llevar a cabo una operación ofensiva de envergadura fuera del territorio de sus miembros. Y lo hizo sin un mandato explícito del Consejo de Seguridad, en nombre de los derechos humanos y en contra de un Estado acusado de reprimir a una minoría étnica mayoritaria en una de sus provincias. Ahora bien, si la Alianza Atlántica reafirmaba con la crisis de Kosovo su preeminencia sobre la seguridad y estabilidad europeas, fue sorprendente el peso político-militar desproporcionado de Estados Unidos en comparación con sus contrapartes europeos. Un segundo aspecto importante fue la unidad con la que se enfrentó la crisis a pesar de su duración y la polémica que levantó en el mundo. En cuanto a lo primero, Estados Unidos mostró su superioridad militar y política.

¹⁵² La KFOR estuvo inicialmente compuesta por una fuerza de 46000 efectivos a la que contribuyeron 39 países. Francia participó con 7000. Para más detalles, revisar la página web de la OTAN: www.nato.int.

Además de su protagonismo diplomático en las negociaciones de Rambouillet cuando éstas se empantanaron, si por un lado Estados Unidos impuso una estrategia militar en la que de entrada se descartaba una ofensiva terrestre en favor de una campaña aérea (esto último debido a presiones internas opuestas a la muerte de personal norteamericano)¹⁵³, por el otro su superioridad militar fue aplastante pues Washington llevó a cabo 80% de los vuelos ofensivos y contribuyó con 90% de las armas de alta tecnología y de reconocimiento, ambos decisivos.

En cuanto a lo segundo, en abril de 1999 se llevó a cabo la Cumbre de Washington en la que, además de celebrarse el 50 aniversario de la Alianza Atlántica, se aceptó formalmente la membresía de Hungría, la República Checa y Polonia. La unidad de sus miembros en cuanto a la campaña atlántica en Kosovo fue absoluta y de nuevo la OTAN declaró estar lista para prestar sus capacidades para la resolución de crisis en Europa en el marco de una naciente Identidad Europea Estratégica y de Defensa, aunque “de hecho la mayoría de las capacidades que los europeos necesitarían no pertenecían a la OTAN como tal, sino a los Estados Unidos en un marco nacional”.¹⁵⁴

Así, tras la rendición de Milosevic, la OTAN se preparaba para enviar a Kosovo una fuerza de 46000 efectivos para pacificar la provincia y velar por la aplicación de la resolución 1244 del Consejo de Seguridad. Rusia mandaría un contingente de 500 hombres y varios países europeos pertenecientes al *Partnership for Peace* creado en 1994 y al Consejo de Cooperación del Atlántico Norte participarían también. La Alianza Atlántica

¹⁵³ Pierre Boniface. “Les leçons du conflit au Kosovo” en La Revue Internationale et Stratégique. Vol.13, núm. 4, 2000, p.69.

¹⁵⁴ Según cifras de Michael Mc Guire. art.cit., p.11.

¹⁵⁵ Sin duda también los europeos compartían ese temor, pero se criticó a Estados Unidos por hacerlo explícito e irrevocable, pues ello fue uno de los factores que llevaron al gobierno de Belgrado a intentar resistir el mayor tiempo posible.

aparecía de nuevo como el vector político-militar de la solución de la segunda crisis más importante de la posguerra fría en Europa.

3). Balance de la crisis y del papel de Francia en ella:

Durante la crisis, la Alianza puso en práctica algunas de las reformas recientes de la organización. Tratándose de una crisis no vinculada al artículo 5 del Tratado de Washington¹⁵⁷, la participación de los miembros no era obligatoria, sino voluntaria como lo preveía ya el Concepto Estratégico adoptado en 1991 y reformado en 1999: 13 de los 19 miembros tomaron parte en la operación¹⁵⁸, aunque el Plan de Acción general fue aprobado por unanimidad en el seno del Consejo del Atlántico Norte. Aunque la aplicación del Plan quedó en manos del SACEUR, éste trabajó en conjunción con y bajo la supervisión del Grupo de Coordinación --que Francia había ayudado a crear en 1995-1997-- compuesto por los representantes militares de los países que participaban en la operación. En realidad, tal flexibilidad permitió que “cada interpretación y modalidad de ejecución de la decisión fuera realizada de manera individual por los Estados participantes”.¹⁵⁹ Ello trajo algunas diferencias en cuanto al tipo de objetivos militares específicos que debían destruirse. Así, por ejemplo, Chirac se negó a bombardear puentes y centrales eléctricas, a pesar de que Estados Unidos los considerara objetivos estratégicos: “los Estados actuaron de manera tan

¹⁵⁶ Otto Pick, “NATO, European Defense and the lessons from Kosovo” en Perspectives. The Central European Review of International Affairs, Vol. 13, núm. 4, 2000, p. 6.

¹⁵⁷ El artículo 5 se refiere a la solidaridad de todos los miembros de la Alianza en caso de agresión en contra de alguno de ellos por parte de un tercero. Supone la obligación de ayudar al agredido.

¹⁵⁸ Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, Alemania, Bélgica, Canadá, España, Noruega, Holanda, Portugal, Dinamarca y Turquía.

individual que algunos, sobre todo el más poderosos de ellos, se deslindaron de la coalición para llevar a cabo sus propias acciones”.¹⁶⁰ Como se verá, si por un lado esa flexibilidad permitió la participación plena de Francia a pesar de ser un aliado no integrado por medio una intensa labor de coordinación, también alertó a los europeos sobre los riesgos de no poseer una capacidad militar de acción más amplia y adaptada.

A pesar de su inferioridad militar, el compromiso político y diplomático de los principales países europeos fue revelador. El gobierno inglés fue desde el inicio uno de los principales impulsores de la participación de la OTAN en la resolución de la crisis incluso sin la aprobación de China y Rusia en el seno del Consejo de Seguridad, y se convirtió en el tercer participante en importancia militar de la operación aérea.¹⁶¹ En cuanto a Alemania, la crisis de Kosovo representó un acontecimiento inédito en el que, a pesar de tradicionales reticencias, el gobierno alemán saliente –y el que lo reemplazó incluso estando conformado por una coalición de socialdemócratas y ecologistas—decidió enviar fuera de su territorio a 500 hombres y 14 aviones. En Bosnia, Alemania había enviado algunas aeronaves con estrictas condiciones para permitirles actuar, con lo que de hecho nunca entraron en combate. Así, la participación modesta pero activa de Alemania en la crisis de Kosovo fue “la culminación de varios cambios en gestación desde la Guerra del Golfo en el seno de los partidos políticos y la opinión política alemana”.¹⁶² En efecto, aunque los distintos partidos exigieron al principio que la participación alemana estuviera sujeta a que la OTAN tuviera un mandato del Consejo de Seguridad, el apoyo masivo de la opinión pública y la

¹⁵⁹ Alexandra Novorseloff, “L’organisation politico-militaire à l’épreuve de la crise du Kosovo” en Annuaire Français de Relations Internationales, Vol.1, 2000, p.185.

¹⁶⁰ Ibid., p.187.

¹⁶¹ Gran Bretaña envió 39 aviones, mientras que Francia participó con 84 de acuerdo con cifras del Pentágono citadas por I. H. Daadler y M. O’Hanlon, op.cit., p.149.

¹⁶² Hanns W. Maull, “German foreign policy post-Kosovo: Still a ‘civilian power’?” en German Politics, Vol.9, núm.2, 2000, p.5.

necesidad de aparecer como un aliado confiable dentro de la Alianza Atlántica permitieron al nuevo gobierno participar en la operación.¹⁶³

En cuanto a Francia, el balance de su participación fue exitoso, a pesar del fracaso de 1997 y de la necesidad de pasar por encima del Consejo de Seguridad. En julio de 1997 la realización de elecciones legislativas anticipadas trajo la victoria inesperada de una coalición de izquierda encabezada por los socialistas. Por tercera vez se vivía en el seno de V República francesa una '*cohabitation*' entre el gobierno encabezado por Lionel Jospin y el presidente Jacques Chirac. Pero a diferencia de lo ocurrido en 1993-1995 y sobre todo en 1985-1988, hubo un acuerdo sólido ante la crisis de Kosovo. Jospin mantuvo el programa de reforma militar iniciado por Chirac que terminaría en 2002 y le dejó al presidente cierta preeminencia en cuanto a la política hacia la Alianza Atlántica. Así, Jospin, el ministro de asuntos exteriores Hubert Védrine y el ministro de defensa Alain Richard trabajarían de cerca con Chirac sin cuestionar el rumbo emprendido en 1995-1997.

Durante la crisis de Kosovo pudo constatarse "una total ausencia de divergencias entre el Presidente de la República y el Primer Ministro, tanto en las decisiones militares, cuanto en la actitud hacia Milosevic o la suerte de los refugiados".¹⁶⁴ Si por un lado había surgido un nuevo consenso dentro de la clase política francesa¹⁶⁵ --mantener el mayor grado de colaboración operativa con la OTAN, sin una reintegración formal hasta que estuviera garantizado un esquema donde los europeos y por ende Francia tuvieran un margen de acción independiente—la actitud de Francia hacia la crisis tuvo que ver con el

¹⁶³ Quizá un ejemplo ilustrador fue el apoyo que, en nombre de los derechos humanos y al recuerdo de las atrocidades en Bosnia, dieron intelectuales como Günter Grass y Jürgen Habermas, en general considerados como pacifistas y críticos acérrimos del gobierno alemán.

¹⁶⁴ Hélène Toward, "La France dans la crise du Kosovo: cohabitation et processus décisionnel" en Annuaire Français de Relations Internationales, Vol. I, 2000, p.202.

hecho de que “estaba atrapada entre las exigencias de la legalidad internacional y las presiones conjugadas de sus aliados y de los medios de comunicación”.¹⁶⁶ En efecto, desde 1991 Francia había establecido la máxima de no apoyar acciones de la Alianza Atlántica, si no existía un mandato del Consejo de Seguridad al respecto. Tan tarde como septiembre de 1998, unos días antes del ultimátum de la OTAN, el ministro de asuntos exteriores Hubert Védrine había hecho una serie de declaraciones ante la Asamblea General de la ONU que la perspectiva de una nueva catástrofe humana en Kosovo, la presión de la opinión pública y de los aliados de la OTAN contradijeron sobre manera. Allí Védrine declaró la necesidad de “reservar al Consejo de Seguridad el monopolio de la coerción legítima en caso de una amenaza contra la paz, de ruptura de la paz o acto de agresión” y que “nada justifica que un Estado, un grupo de Estados o una organización, tan poderosos como sean, recurran a la fuerza sin haber sido autorizados para hacerlo por el Consejo de Seguridad”. Si la primera aseveración no se aplicaba necesariamente al problema de Kosovo por ser un problema interno, la segunda anunciaba una contradicción con respecto a la futura participación francesa en los bombardeos en contra de Serbia. Y agregó: “Oigo voces levantarse para pasar por encima del Consejo de Seguridad. Pero después de este caso, habrá otra excepción, y después una más”.¹⁶⁷ Pero los hechos y las presiones internas y externas obligaron al gobierno francés a participar de lleno en lo que sería la ‘primera excepción’, y justificada, no tanto en nombre de la paz, sino del imperativo de evitar crímenes contra la humanidad.

¹⁶⁵ Con excepción de los extremos del espectro político francés (Frente Nacional, Ecologistas, ala radical del PS y PC, ala conservadora del RPR) los sectores dominantes del PS, RPR y UDF apoyaban el nuevo rumbo.

¹⁶⁶ Eric Roulcau, “Les leçons d’une guerre. Errements de la diplomatie française au Kosovo” en Le Monde Diplomatique, dic. 1999, (www.monde-diplomatique.fr), p. 6.

¹⁶⁷ Citado por T. Tardy, art. cit., p. 7.

A pesar de renegar de un principio considerado esencial –y la capacidad de actuar de manera independiente siguiendo ese principio-- la participación de Francia en la ofensiva unilateral de la OTAN tuvo varios aspectos positivos. En primer lugar, a diferencia de la Guerra del Golfo, el ejército francés tuvo un desempeño eficaz, confirmando lo acertado de la reforma militar iniciada por Chirac. Así, aunque lejos de Estados Unidos, Francia fue el segundo participante en importancia de la campaña aérea dentro de la coalición¹⁶⁸, lo cual le permitió contribuir con 10.9% del dispositivo aéreo de la OTAN, el 21.8% de los vuelos de transporte y apoyo, 20.2% de las misiones de reconocimiento y 12.8% de las misiones ofensivas¹⁶⁹. De ahí, en segundo lugar, que hubiera un intenso proceso de colaboración operativa sin precedentes entre Francia y la OTAN, y un papel de mayor importancia en comparación con la mayoría de los demás participantes en la coalición. De esta forma, si al inicio de la crisis Francia estuvo al mando de la Fuerza de Extracción de la OTAN de Macedonia cuya misión era ir al rescate de los observadores de la OSCE en caso de peligro, posteriormente el contacto entre el SACEUR y la misión francesa “fue mucho más pronunciado que con la mayoría de los demás miembros totalmente integrados que eran menos visibles en la acción en los Balcanes”¹⁷⁰. En otras palabras, la posición irregular de Francia dentro de la OTAN no mostró problemas en el ámbito militar: era un asunto fundamentalmente político.

A pesar de todo, la nueva posición de Francia en la OTAN le permitía gozar de cierta flexibilidad y libertad, pudiendo colaborar con la Alianza Atlántica cuando y en las condiciones que el gobierno francés considerara convenientes, sin haber renunciado a tener una posición crítica en cuando al funcionamiento de la Alianza y “ser frecuentemente usada

¹⁶⁸ Francia envió 100 aviones, un portaaviones, y 7 000 elementos dentro la KFOR

¹⁶⁹ Datos en ibid., p.12.

por los miembros ‘plenos’ como una voz en el seno del SHAPE por medio de la cual expresar oposición”.¹⁷¹ Ahora bien, Francia no había podido mantener una posición independiente en la medida en que tuvo que renunciar de manera inesperada al principio de mantener siempre la primacía política del Consejo de Seguridad por sobre cualquier organización y sobre todo la OTAN. Además, Kosovo no dejaba de ser un problema coyuntural en el que los aliados deseaban la participación de Francia: no se solucionaba la relación ambigua entre la Alianza y Francia para problemas futuros.

C). ¿De nuevo hacia una Europa de la Defensa?

1). La Cumbre franco-británica de Saint-Malo (diciembre de 1998):

Paralelamente al desenlace de la crisis de Kosovo, comenzó a desarrollarse en el seno de la Unión Europea un proceso, tímido al principio, tendiente a fortalecer la capacidad militar de la Unión y la toma de decisiones en materia de seguridad y defensa. El comienzo de la crisis de Kosovo demostraba una clara incapacidad política y militar para evitar su estallido, mientras que su desenlace mostraba que, incluso en el marco de la OTAN, los europeos, con excepción de Gran Bretaña y Francia, no podían dar una contribución importante. El corolario de ello era el predominio diplomático y militar de Estados Unidos a la hora de responder a las crisis europeas y por ende la dependencia hacia las vicisitudes de Washington para actuar. Con una supuesta Identidad Europea en el seno de la OTAN, Kosovo demostraba que “Europa debía ser más fuerte, ya fuese para actuar en tanto aliada

¹⁷⁰ J. Bruyant, art.cit., p.35.

¹⁷¹ Loc.cit.

eficaz de Estados Unidos, o bien para actuar sola”.¹⁷² Si a Gran Bretaña le preocupaba lo primero, a Francia le interesaba lo segundo.

En diciembre de 1998, Chirac y el primer ministro británico Tony Blair se reunieron en Saint-Malo con el fin de comenzar a paliar los evidentes problemas de la UE en materia de seguridad y defensa. La Declaración final de la Cumbre era un llamado para hacer reales los compromisos presentes en el Tratado de Amsterdam en cuanto a la PESC y para construir dentro de la UE “una capacidad autónoma de acción, apoyada en fuerzas militares creíbles, con los medios para utilizarlos y estando listos para responder a las crisis internacionales”.¹⁷³ Se reafirmaba que la defensa colectiva seguiría enmarcada en la OTAN y la UEO, pero que en el resto de los asuntos la UE debía estar lista para actuar autónomamente, aunque en coordinación con la Alianza Atlántica con el fin de evitar una duplicación inútil de esfuerzos y recursos. Saint-Malo constituía para Francia un nuevo intento para crear un marco europeo autónomo de la OTAN, donde fuera posible un margen de acción amplio para el gobierno francés en un ámbito intergubernamental. Allí Francia poseía influencia y capacidades mayores que sus contrapartes europeas --y en especial Alemania.

En cuanto a Gran Bretaña, Saint-Malo representaba un giro de su política exterior en el que se abandonaba la incondicionalidad hacia la Alianza Atlántica en favor de un giro más europeo. Para Blair, habiendo rechazado su país ser parte de la Unión Monetaria, la defensa y la seguridad eran asuntos donde Gran Bretaña podía asumir un liderazgo y de paso corregir la incapacidad de la UE en asuntos estratégicos y de defensa. Si para Francia esta nueva iniciativa era más pragmática y moderada en sus ambiciones en comparación

¹⁷² Steven Philip Kramer. “Les relations franco-américaines à l’épreuve de la crise du Kosovo” en Politique Étrangère. Vol.65, núm.2, 2000, p.371.

con la apuesta de 1989-1993, Gran Bretaña adoptaba una visión más ambiciosa con respecto al pasado pues en adelante el objetivo sería apoyar “una acción englobando al conjunto de la OTAN cuando fuera posible, pero buscando garantizar una acción europea cuando los Estados Unidos se rehusaran a intervenir –una suerte de póliza de seguros contra lo ocurrido en Bosnia en 91-93”.¹⁷⁴ Ahora bien: ¿se trataba de una declaración vaga más? Eso fue lo que interpretó Estados Unidos que en los meses siguientes mostró poco interés y escepticismo sobre el asunto. Y es que, sin duda, se trataría de un proceso complejo, gradual y largo.

En la Cumbre franco-alemana de Toulouse en mayo de 1999, Francia y Alemania anunciaron su apoyo a la declaración de Saint-Malo, con lo cual, a partir del sólido liderazgo de Londres, París y Berlín, en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 toda la UE decidió sumarse al llamado de Saint-Malo. Allí los 15 miembros adquirieron el compromiso de dotar a la Unión de una capacidad autónoma para dirigir política y estratégicamente las operaciones de Peterseberg¹⁷⁵, aunque tratando de mantener una complementariedad con la OTAN. En efecto, la Declaración Final de la Cumbre reiteraba que “Europa deberá disponer de un verdadero dispositivo de gestión de crisis; capacidades militares creíbles que le permitan actuar bajo la conducción de la Unión Europea, ya sea recurriendo a las capacidades de la OTAN, ya sea con sus propios medios”.¹⁷⁶ Aunque se trataba más bien de una declaración de principios, ya era claro que para hacerlos reales “toda la dificultad reside en dotar a la UE de esos medios, sin duplicar lo que ya existe en el

¹⁷³ Declaración franco-británica de Saint-Malo en *Politique Étrangère*, Vol.65, núm.2, pp.242-243.

¹⁷⁴ S. P. Kramer, *art.cit.*, p.368.

¹⁷⁵ Es decir, la prevención y solución de crisis, los problemas humanitarios y el rescate de nacionales.

¹⁷⁶ Citada por Émile Blanc y Michel Fennebusque, “La défense européenne après le Conseil de Nice” en *Défense Nationale*, Vol.57, núm.2, 2001, p.25.

seno de la OTAN, y convencer a los Americanos de la pertinencia del proceso”.¹⁷⁷ En efecto, Estados Unidos se limitó a declarar su oposición a cualquier duplicación o exclusión de la OTAN del esquema en gestación.

2). De la Cumbre de Helsinki a la de Niza, 1999-2001: ¿de los discursos a los hechos?

En diciembre de 1999 se llevó a cabo una Cumbre del Consejo Europeo en Helsinki. Allí se tomaron una serie de compromisos con el fin de concretar lo declarado en Saint-Malo y Colonia. Con el firme apoyo de Francia, Gran Bretaña, Alemania, Italia y España se logró convencer a los miembros neutrales de la UE (Austria, Suecia, Irlanda y Finlandia), así como a los más incondicionales de la Alianza Atlántica (Países Bajos, Portugal, Dinamarca). La medida más sorprendente fue la voluntad de crear para 2003 una Fuerza Europea de Reacción Rápida (FERR) de entre 50 y 60 mil hombres, táctica y logísticamente autosuficiente con los elementos aéreos y navales necesarios para poder ser proyectada en un máximo de 60 días durante al menos un año. Ello con el fin de ser capaz la UE de llevar a cabo, en conjunción o no con la OTAN, las tareas de Petersberg. Para llevar a cabo la enorme empresa, se preveía a partir de mayo de 2000 poner en pie un dispositivo provisional: un Comité Político y de Seguridad, un órgano militar compuesto por los Jefes de Estado Mayor de los 15 y un Grupo de Expertos que podrían transformarse en un futuro en el Estado Mayor de la UE. Si en Colonia por primera vez se distinguía una clara voluntad política para concretar las promesas en torno a la PESC, la seguridad y la

¹⁷⁷ T. Tardy, art.cit., p.16.

defensa, en Helsinki por primera vez se planeaban acciones concretas, con fechas predeterminadas para llevarlas a cabo.

En abril de 2000 el Eurocuerpo había reemplazado a los diversos contingentes nacionales de los que lo conformaban en Kosovo, en el seno de una cadena de mando de la OTAN, lo cual mostraba una voluntad de cooperar con la Alianza Atlántica. Pero al mismo tiempo siguió avanzándose en dotar a la UE de una capacidad autónoma. En la Cumbre de Freire cada uno de los 15 se comprometió a preparar para 2003 un contingente de 5000 policías (1000 de ellos desplegados en un máximo de 60 días) cuya tarea sería ejecutar misiones de mantenimiento del orden civil, así como de formación y asistencia a autoridades locales. Finalmente, tras precisar en noviembre de 2000 en la Conferencia de Bruselas las contribuciones que cada miembro haría a la FERR, en la Cumbre de Niza de diciembre de 2000 se establecieron una serie de instituciones permanentes encargadas de aplicar lo acordado y darle forma a lo que se llamaba ya una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD): un Comité Político de Seguridad (COPS) compuesto por representantes permanentes de los Estados miembros encargado de seguir de cerca la evolución internacional, emitir opiniones para el Consejo Europeo (por petición de éste o por iniciativa propia) sobre las acciones que debían llevarse a cabo, vigilar la aplicación de las políticas convenidas, y ejercer, bajo la responsabilidad del Consejo Europeo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones destinadas a la gestión de crisis; un Comité Militar de la UE formado por los jefes de Estado Mayor de los 15 encargado de formular propuestas y opiniones al COPS; un Estado Mayor de la UE encargado de ejecutar las directivas de la PESD. De esta forma, en Niza nacia un nuevo esquema institucional permanente con el fin de permitir a la Unión Europea actuar diplomática y militarmente en un futuro cercano.

Así, entre Colonia y Niza, en dieciocho meses se había avanzado un buen trecho, en comparación con el período transcurrido desde 1992. Ahora bien, las interrogantes al respecto son numerosas, pues habrá que esperar, no solamente si se cumplirán las fechas previstas y si los europeos tendrán la capacidad tecnológica para crear una fuerza realmente autónoma, sino también la eficacia real de tan complejo entramado institucional sobre el cual el Consejo Europeo sigue siendo la autoridad suprema. La reacción definitiva de Estados Unidos a largo plazo es otra interrogante: aceptar una FERR autónoma y lograr así una repartición más equitativa del costo de la seguridad en Europa aunque con menor influencia de Washington, o bien oponerse a cualquier esquema distinto al de la OTAN para mantener la primacía de Estados Unidos por más costoso que ello sea. Lo cierto es que “los americanos se dieron cuenta tarde de que Kosovo había acelerado el proceso de la PESD, en lugar de frenarlo”.¹⁷⁸

3). Viejos y nuevos dilemas: Francia, la OTAN y la UE:

A comienzos de 2001, una vez más Francia se encuentra involucrada en un nuevo intento por lograr un esquema de seguridad y defensa con mayor grado de autonomía. Esta vez, sin embargo, la apuesta es mucho más modesta: una Política Europea de Seguridad y Defensa susceptible de seguir actuando en conjunción con la OTAN y solamente en cuanto a las llamadas misiones de Petersberg. Aunque éstas eran una respuesta a los retos más recurrentes a la seguridad europea tras la Guerra Fría, en cierta medida este nuevo enfoque parece más ‘británico’ en la medida en que busca consolidar los medios para actuar antes

¹⁷⁸ SIRIUS y Philippe Grasset. “La défense européenne: rapports transatlantiques” en Défense Nationale. Vol.56, núm.11, 2000, p.24.

que lanzarse a grandes hazañas irrealizables. Y, en efecto, ya no se trata de suplantar a la OTAN como en 1989-1992, aún cuando el énfasis puesto en la autonomía –subrayado seguidamente por Francia— no siempre agrade a Estados Unidos: “en Washington ha habido una tendencia creciente a retratar el proceso que llevó al anuncio en Helsinki de objetivos vinculados a una Fuerza Europea como orientados a minar el lazo trans-Atlántico”.¹⁷⁹ En efecto, la FERR supone un reto considerable para el futuro de la OTAN y de las relaciones con Estados Unidos, pues el sólo hecho de aspirar a la autonomía militar, logística y tecnológica implica necesariamente un cierto grado de duplicación con respecto a las capacidades presentes en el seno de la OTAN. Pero supone también de parte de los europeos un esfuerzo considerable de cooperación en materia de armamento pues esta industria se encuentra aún fragmentada nacionalmente y, en el caso de Francia, de manera orgullosa y sistemática.

Finalmente, persiste una vieja contradicción fundamental, a saber, si en el proceso iniciado en Saint-Malo “los objetivos no eran en el fondo distintos: para unos, dotar a Europa de una capacidad de defensa realmente autónoma y, para otros, reforzar a la OTAN”.¹⁸⁰ Lo segundo implicaría un regreso a la impotencia de Francia ante la primacía absoluta de la OTAN para aliados europeos indispensables como Gran Bretaña y Alemania. Si a Francia le interesa lo primero es por su capacidad de tener un mayor peso en un marco intergubernamental de la Unión Europea, que en uno protagonizado por Estados Unidos. Habiendo aumentado el grado de colaboración operativa con la Alianza Atlántica pero manteniéndose fuera de la estructura militar integrada de la OTAN en nombre de la independencia nacional, la decisión de 1966 a pesar de todo mantuvo cierta vigencia a la

¹⁷⁹ Stuart Croft, “The EU, NATO and europinisation: The return of the architectural debate” en *European Security*, Vol.9, núm.3, 2000, p.16.

hora de tratar de reformar la Alianza en 1993-1997 y, después, para revivir la idea de una capacidad militar europea autónoma. Pero persiste también una segunda vieja contradicción: la independencia nacional como objetivo siquiera retórico de la política exterior francesa sigue contrapuesto a otros objetivos fundamentales a la hora de cooperar en el seno de la Unión Europea ya sea en materia nuclear, de armamento o de estructuras eficaces de toma de decisiones diplomáticas y militares. Ello al tiempo que el atraso de los europeos con respecto a Estados Unidos es considerable: aún cuando los europeos en su conjunto posean un gasto militar agregado equivalente a poco menos de los dos tercios del gasto estadounidense, el resultado en términos de capacidades logísticas, alta tecnología y eficacia es mucho peor como pudo constatarse en Kosovo.¹⁸¹ Al mismo tiempo, otro costo del mantenimiento de la no-integración de Francia mientras por otra parte se desarrollan capacidades militares adaptadas para atarlas operativamente a la OTAN es que, aunque cómoda a corto plazo, implica tensiones mayores y recurrentes con la Alianza pues las crisis seguirán ocurriendo y “la acción militar europea no podrá ser autónoma en las próximas décadas simplemente porque el apoyo logístico de Estados Unidos es requerido”¹⁸².

¹⁸⁰ E. Blanc y M. Fennebusque, art.cit., p.33.

¹⁸¹ Para más detalles ver François Heisbourg, “L’Europe de la défense dans l’Alliance Atlantique” en Politique Étrangère, Vol.64, núm.2, 1999, pp.220-222.

¹⁸² Sten Rynning, “French defense reforms after Kosovo: ¿On track or derailed?” en European Security, Vol.9, núm.2, p.78.

CONCLUSIÓN:

En 1995-1997 pareció acercarse un cambio de fondo en la política exterior francesa y, en especial, en su actitud hacia la OTAN. El fracaso del ambicioso proyecto de Maastricht en materia de política exterior y de seguridad, la naturaleza de los nuevos retos a la seguridad europea y el éxito creciente con que la OTAN los enfrentó en comparación con otros esquemas institucionales europeos, la inevitable y creciente colaboración militar entre Francia y la Alianza en la ex-Yugoslavia, la subsiguiente participación francesa en los órganos más importantes de toma de decisión político-militares de la Alianza, y los avances de una reforma en buena medida exigida desde hacía mucho tiempo por París, hacían previsible una reintegración total de Francia, a más de treinta años de la decisión tomada por Charles de Gaulle en 1966. En ese momento, pareció que en una Alianza Atlántica reformada (más autónoma del predominio político, diplomático y militar de Estados Unidos), Francia estaría dispuesta a ceder cierta independencia y dejar de ser un miembro problemático y ambivalente de la OTAN. Si durante varios años (1989-1993) esa adaptación no ocurrió a pesar de contradicciones crecientes y la actitud de Francia hacia la OTAN pareció por momentos una repetición anacrónica e incompatible con respecto a la nueva realidad europea, fue porque el acercamiento hacia la Alianza no fue para Francia la primera opción en su intento por adaptarse al nuevo contexto de la posguerra fría. Confiando en que la estabilidad de las fronteras y la paz interna tenderían a predominar como en el pasado y de que Estados Unidos tendería a retirarse de Europa, Mitterrand sucesivamente intentó promover varios esquemas institucionales (el proyecto de Confederación Europea, la Unión Europea y su PESC, la CSCE e incluso la ONU) con el fin de encausar los problemas antes dependientes o contenidos por el equilibrio bipolar.

Pero el colapso de Yugoslavia mostró ser un problema tan complejo e inesperado, como difícil de solucionar mediante las herramientas tradicionales. La Unión Europea (seguida por la CSCE/OSCE y la ONU) fue evidentemente impotente política, diplomática y militarmente para evitar y luego poner fin a los sangrientos conflictos en Croacia y Bosnia, mientras que la Alianza Atlántica, no sin grandes titubeos y errores, acabó por contener e intentar darle una solución al conflicto.

Comenzó entonces un acercamiento forzado y lleno de contradicciones con respecto a la retórica tradicional de la diplomacia francesa que, para 1995, tomó una forma más coherente: Francia prometía reintegrarse totalmente si la OTAN se reformaba dándole a los Europeos (y a Francia) un lugar más importante y menos dependiente de Washington. Pero, no solamente los principales países europeos fueron reticentes a ir tan lejos y la reforma no llenó las expectativas francesas (con lo cual la reintegración inmediata desapareció como posibilidad), sino que la crisis de Kosovo demostró de nuevo la preeminencia de la OTAN –y a través de ésta, la supremacía diplomática y militar de Estados Unidos-- y la impotencia de la Unión Europea para responder a la crisis. Francia se sumó a la campaña aérea en contra del gobierno de Belgrado a pesar de su tradicional principio de otorgarle en esos asuntos la supremacía política al Consejo de Seguridad de la ONU, aunque demostrando también una capacidad considerable de acción militar y de colaboración estrecha con la Alianza Atlántica. Paradójicamente, la crisis de Kosovo estimuló un nuevo intento por dotar a la Unión Europea con mayores capacidades militares y políticas para enfrentar de forma autónoma los futuros retos a la seguridad europea, proyecto sobre el cual Francia tuvo gran influencia junto con Gran Bretaña.

Para comienzos de 2001, al explicar el sentido de la necesidad de una Fuerza Europea de Reacción Rápida (FERR) autónoma, el gobierno francés en voz de su ministro

de defensa, no dudaba en señalar que la finalidad era “hacer de la Unión Europea –potencia económica y comercial—una potencia internacional con valores comunes y con los medios para hacerlos respetar”.¹⁸³ En el mismo tono, el comandante del ejército francés secundaba al gobierno anunciando la intención de “hacer de Europa –potencia económica de primer orden—un actor internacional completo, apto para poner en acción todos los medios, incluida la fuerza armada, para superar una crisis, a partir de la decisión de sus responsables políticos”.¹⁸⁴ Esta vez la apuesta parece ser menos ambiciosa y contrapuesta a la Alianza Atlántica, y el propio Lionel Jospin ha hecho pública la intención pragmática de “asegurar la disponibilidad para la UE de los medios de la Alianza y darle a la Unión un acceso a las capacidades de planeación de la OTAN”.¹⁸⁵ Sin embargo, en materia nuclear sigue predominando la continuidad pues para el actual gobierno la misión del arma nuclear sigue siendo “disuadir cualquier amenaza a Francia, incluso lejana” lo cual, asegura el gobierno, indirectamente ‘contribuye’ a la seguridad europea.¹⁸⁶

A lo largo de este trabajo se ha tratado de argumentar que la política francesa hacia la OTAN puede comprenderse a la luz de una serie de objetivos más amplios de la política exterior de Francia que se han mantenido constantes a lo largo del tiempo, incluso tras la caída del Muro de Berlín. Todos apuntan a la intención de mantener o incrementar la influencia política, militar y diplomática de Francia cuando menos en el escenario europeo y, siguiendo la marca dejada por Charles de Gaulle, consisten en tres principios: independencia nacional, autonomía europea ante Estados Unidos, solidaridad occidental a la hora de enfrentar los grandes retos a la seguridad europea. En la medida en que la OTAN

¹⁸³ Conferencia del ministro de defensa francés Alain Richard en el Instituto de Estudios Políticos de París. “L’Europe peut-elle rester sans défense?”. 4 de diciembre de 2000.

¹⁸⁴ Jean Pierre Kelche (Comandante en jefe del ejército francés). “Vers une force européenne de réaction rapide” en *Défense Nationale*, Vol.57, núm.2, 2001, p.6.

ha sido considerada un obstáculo (1958-1992 y 1997-2001) o un medio (1993-1997) para alcanzar esos fines, Francia respectivamente ha mantenido o modificado su papel de aliado independiente y no integrado en la estructura militar de la Alianza Atlántica. Ahora bien: ¿Han tenido éxito tales objetivos?

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, la continuidad en los objetivos últimos de la política exterior francesa –y por ende también en la actitud de Francia hacia la OTAN— ha implicado la persistencia de varias contradicciones y efectos contraproducentes. En otras palabras, uno puede preguntarse sobre la compatibilidad entre la voluntad de independencia nacional con los intentos por crear un esquema europeo de seguridad autónomo, o bien con la intención de aparecer como un aliado solidario cuando la seguridad europea se ve amenazada. Como se ha tratado de resaltar, Francia ha buscado construir una identidad europea autónoma en el seno de la OTAN, la Unión Europea y la UEO, pero siempre sobre una base intergubernamental que permita al gobierno francés mantener un derecho de veto y un mínimo control sobre el sistema en cuestión. Ello, de nuevo, con el fin de mantener o incrementar su influencia, no sólo ante Estados Unidos, sino también ante los demás países europeos, y en especial Alemania y Gran Bretaña: “construir Europa, ante Estados Unidos, como un verdadero actor internacional al mismo tiempo que un multiplicador de la influencia francesa”.¹⁸⁷ Pero esa intención, al tiempo que crea incertidumbre en los interlocutores de Francia, también ha limitado de manera importante el alcance de tales empresas. Y varios son los efectos de esas contradicciones. Por un lado, las demostraciones retóricas, militares o diplomáticas de independencia (la

¹⁸⁵ Lionel Jospin. “La politique de Défense de la France” en *Défense Nationale*, Vol.56, núm.11, p.9.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p.11.

¹⁸⁷ Françoise de la Serre. “La politique européenne de François Mitterrand” en Samy Cohen (comp.), *Mitterrand et la fin de la Guerre Froide*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998, p.109.

doctrina nuclear francesa, la propensión a actuar de manera distinta o contrapuesta a los demás aliados y siempre manteniendo la posibilidad de que el gobierno francés decida o no sumarse a alguna iniciativa en el último minuto, por ejemplo) han minado varias veces la confianza de sus aliados en cuanto a las verdaderas intenciones de Francia. Así se explican, en parte, las reticencias de Estados Unidos y Gran Bretaña para apoyar hasta sus últimas consecuencias los intentos de Francia por reformar la Alianza Atlántica en 1993-1997, así como las de Alemania para concretar un verdadero entendimiento bilateral o en el seno de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa. Por el otro, varias veces se ha visto afectada la posibilidad de un esquema de seguridad eficaz y autónomo –en ello Gran Bretaña posee la misma contradicción-- en el seno de la Unión Europea: la exigencia de un marco estrictamente intergubernamental para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) o la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) se traduce en arquitecturas institucionales lentas e incluso paráliticas a la hora de enfrentar cualquier reto urgente para la seguridad europea. En otras palabras, el corolario de una política francesa demasiado astuciosa ha sido “una Europa torpe y demasiado dispersa”.¹⁸⁸

Refiriéndose a la Guerra Fría --aunque creemos que la aseveración es válida para la posguerra fría— Beatrice Heusser propone analizar las relaciones transatlánticas siguiendo dos variables: la percepción de los europeos en cuanto a la presencia de una amenaza apremiante o no para su seguridad y, en segundo lugar, la percepción de la solidez del compromiso norteamericano para con la seguridad europea.¹⁸⁹ Aunque en momentos de crisis todos los países europeos han tendido a aferrarse a la OTAN y al liderazgo

¹⁸⁸ Thierry Tardy. “La France, l’Europe et la Guerre du Kosovo” en Regards sur l’Actualité, núm.257, 2000, p.366.

¹⁸⁹ Beatrice Heusser. NATO, Britain, France and the WRG. Nuclear and forces for Europe, 1949-2000, 1997.

norteamericano (incluso Francia), cuando predomina la percepción de un menor compromiso estadounidense en cambio, también se ha manifestado el surgimiento de estrategias nacionales diferentes e incluso opuestas a la de la OTAN, así como la voluntad de crear esquemas europeos de seguridad distintos al de la Alianza Atlántica. Francia ha sido el país europeo que más ha explorado ambos caminos, aunque sin gran éxito.

A la hora de evaluar la política francesa hacia la OTAN, algunos observadores critican los efectos contraproducentes de aquélla sobre la influencia y credibilidad de Francia. En 1997, una vez más, el énfasis casi obsesivo en la independencia nacional hubiera minado la posibilidad de una reintegración ventajosa en términos de liderazgo y puestos de mando: "Paris se rehusó a regresar, en el momento en el que hubiera ganado más por hacerlo".¹⁹⁰ Para los que en cambio le otorgan validez a esa estrategia, la política francesa hacia la OTAN tiene justamente una misión: ser el aliado que ejerza una presión y un liderazgo constantes en favor de un desequilibrio menor entre europeos y norteamericanos en el manejo de la seguridad europea. El proceso de reforma de la OTAN en 1994-1997 y ahora el desarrollo de una Fuerza Europea de Reacción Rápida (FERR) y una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) son interpretados como pruebas del peso que puede tener la ambivalente actitud de Francia dentro de la Alianza Atlántica.¹⁹¹ Ahora bien, se ha visto que el liderazgo francés, aunque quizá indispensable, no ha sido suficiente, y ha necesitado del apoyo firme de al menos Gran Bretaña o Alemania, así como de la ausencia de oposición por parte de Estados Unidos. Por lo pronto, parece que un veredicto final podrá hacerse a la luz del éxito o fracaso de la PESD y la FERR, así como

¹⁹⁰ Anand Menin. France, NATO and the limits of independence. The politics of ambivalence. Londres, Macmillan Press Ltd., 2000, p.117.

¹⁹¹ Ver por ejemplo Janet Bryant, "France and NATO from 1966 to Kosovo: Coming full circle?" en *European Security*, Vol.9, núm.3, pp.21-37 y sobre todo Sylvie Goulard, "La France 'pratiquante ou

del papel que en consecuencia adquiriera la OTAN. Mientras tanto, como en el pasado, la posición de Francia dentro de la Alianza Atlántica sigue siendo una incógnita para el futuro.

Hasta el final de la administración Clinton, Estados Unidos mantuvo un claro compromiso con la seguridad de Europa con el fin de seguir siendo una 'potencia europea' como lo afirmara en varias ocasiones Madeleine Albright. Y, en efecto, el desenlace de las crisis de Bosnia y Kosovo, así como la ampliación de la OTAN al Este de lo que fuera la cortina de hierro tuvieron en su centro el peso diplomático y militar de Estados Unidos. Al mismo tiempo, Washington intentó también conciliar las diferencias existentes con sus aliados europeos e incluso responder a sus demandas, por ejemplo, aceptando reformar la Alianza para darles en ella un lugar de mayor importancia, aunque sin poner nunca en entredicho el liderazgo norteamericano. La nueva administración estadounidense encabezada por George W. Bush, en cambio, parece haber roto ese esquema. La insistencia en modificar el equilibrio nuclear mundial a través de un sofisticado programa de defensa contra misiles nucleares balísticos, cierta torpeza e ignorancia en cuanto a los asuntos europeos y un marcado unilateralismo parecieran apuntar a un compromiso más endeble hacia la seguridad europea. Ello, paradójicamente, podría acelerar el proceso iniciado en Saint-Malo, en la medida en que los europeos perciban un claro alejamiento –incluso un cierto desinterés—de Estados Unidos hacia los problemas de Europa. Históricamente, Francia ha sido uno de los países más atentos a (y acaso deseoso de) una desvinculación estadounidense de sus compromisos con el continente europeo: de Gaulle apostaba a ello tras la adopción de la doctrina de Respuesta Gradual dentro de la OTAN; Pompidou y

croyante". Les vrais enjeux de la présidence française" en Politique Étrangère, Vol.65, núm2, 2000, pp.343-358.

Giscard ante las demandas por parte de Kissinger a favor de una repartición menos desigual de los costos de la seguridad europea; Mitterrand cuando fructificaron los acuerdos de desarme entre Reagan y Gorbachov y, sobre todo, tras la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética. En tales ocasiones Francia intentó preparar el terreno para llenar el posible vacío que pudiera dejar Estados Unidos desde algún esquema exclusivamente europeo en el que París pudiera incrementar su propia influencia. Hoy una situación parecida se repite y su desenlace mostrará si, a final de cuentas, los objetivos últimos de la política de Francia hacia la OTAN fueron un equívoco o, por el contrario, un acierto con respecto a la evolución futura de Europa.

GLOSARIO:¹⁹²

AFCENT: Submando de Europa Central (OTAN)

AFSOUTH: Submando de Europa del Sur (OTAN)

CAN: Consejo del Atlántico Norte (OTAN)

CED: Comunidad Europea de Defensa

CEE: Comunidad Económica Europea

CJTF: Combined Joint Task Forces¹⁹³ (OTAN)

CM: Comité Militar (OTAN)

COPS: Comité Político y de Seguridad (UE)

CPD: Comité de Planes de Defensa (OTAN)

CSCE: Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa

FEER: Fuerza Europea de Reacción Rápida (UE)

GPN: Grupo de Planes Nucleares (OTAN)

IEED: Identidad Europea Estratégica y de Defensa (OTAN)

IFOR: Fuerza de Implementación de la paz en Bosnia (OTAN)

KFOR: Fuerza de Implementación de la paz en Kosovo (OTAN)

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OSCE: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común (UE)

¹⁹² Algunos órganos de la OTAN son universalmente nombrados a partir de sus siglas en inglés, por lo que aquí se hará lo mismo para no confundir al lector, en caso de que éste recurra a otras lecturas.

¹⁹³ En español, una traducción imperfecta (y por ello se ha preferido guardar la versión en inglés) es la de 'fuerzas armadas multinacionales'.

PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa (UE)

SACEUR: Comandante Supremo Aliado de Europa (OTAN)

SACLANT: Comandante Supremo Aliado del Atlántico Norte (OTAN)

SHAPE: Estado Mayor Supremo Aliado en Europa (OTAN)

UE: Unión Europea

UEO: Unión de Europa Occidental

UNPROFOR: Fuerza de Protección en la exYugoslavia (ONU)

BIBLIOGRAFÍA:

Artículos, documentos y obras citadas y consultadas:

Andréani, Gilles, “La France et l’OTAN après la Guerre Froide” en Politique Étrangère,

Vol.63, núm.1, 1998, pp.77-92.

Art, Robert J., “Creating a disaster: NATO’s open door policy” en Political Science

Quarterly, Vol.113, núm.3, 1998, pp.383-403.

Becker, Jean-Jacques, Nouvelle Histoire de la France contemporaine-19. Crises et

alternances, 1974-1995, Paris, Éditions du Seuil, 1998.

Blanc, Émile y Michel Fennebusque, “La défense européenne après le Conseil de Nice” en

Défense Nationale, Vol.57, núm.2, 2001, pp.23-34.

Boniface, Pierre, “Continuité et inflexions de la politique française de sécurité” en Samy

Cohen (comp.), Mitterrand et la sortie de la Guerre Froide, Paris, Presses

Universitaires de France, 1998.

Boniface, Pierre, “Les leçons du conflit au Kosovo” en La Revue Internationale et

Stratégique, Vol.13, núm. 4, 2000, pp.65-70.

Boniface, Pierre, “Les mutations de la politique militaire de la France” en Institut Européen

de Recherche sur la Paix et la Sécurité, L’Europe et la sécurité internationale.

Mémento défense/desarmement 1997, Bruselas, Editions du GRIP, 1997.

Bozo, Frédéric, “France” en Michael Brenner, NATO and collective security, Londres,

Macmillan Press Ltd., 1998.

Bozo, Frédéric, “La France et l’Alliance” en Politique Étrangère, Vol.60, núm.4, 1996,

pp.865-878.

- Bozo, Frédéric, "Chronique d'une décision annoncée" en Maurice Vaisse, Pierre Mélandri y Frédéric Bozo (comps.), La France et l'OTAN, 1949-1996, Paris, Éditions Complexe, 1996.
- Bozo, Frédéric, La France et l'OTAN. De la Guerre Froide au nouvel ordre européen, Paris, Institut Français de Relations Internationales, 1991.
- Bozo, Frédéric, La politique étrangère de la France depuis 1945, Paris, Éditions La Découverte, 1997.
- Bryant, Janet, "France and NATO from 1966 to Kosovo: Coming full circle?" en European Security, Vol.9, núm.3, pp.21-37.
- Canivey, Patrice, "François Mitterrand et la guerre en ex-Yougoslavie" en Samy Cohen (comp.), Mitterrand et la sortie de la Guerre Froide, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.
- Carr, Fergus y Kostas, Infantis, NATO in the new European order, Londres, Macmillan Press Ltd., 1996.
- Cerny, Phillip G., "Gaullism, nuclear weapons and the State" en Jolyon Howorth y Patricia Chilton (eds.), Defense and dissent in contemporary France, Londres, St. Martin Press, 1984.
- Clarke, Michael, "Britain" en Michael Brenner (ed.), NATO and Collective Security, Londres, Macmillan Press Ltd., 1998.
- Cogan, Charles, Alliés éternels, amis ombrageux. Les États-Unis et la France depuis 1940, Bruselas, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence/Bruylant, 1999.
- Cogan, Charles P., Forced to choose. France, the Atlantic Alliance, and NATO, then and now, Westport Connecticut, Macmillan Press Ltd., 1997.
- Cohen, Samy, La Monarchie Nucléaire, Paris, Hachette, 1986.

- Costigliola, Frank, "La réaction américaine au retrait de la France de l'OTAN" en Maurice Vaisse, Pierre Mélandri y Frédéric Bozo (comps.), "La France et l'OTAN, 1949-1996", Paris, Éditions Complexe, 1996.
- Croft, Stuart, "The EU, NATO and europeinisation; The return of the architectural debate" en European Security, Vol.9, núm.3, 2000, p.1-20.
- Daadler, Ivo H. y Michael O'Hanlon, Winning ugly. NATO's war to save Kosovo, Washington, Brookings Institution Press, 2000.
- Dannreuther, Roland, "Escaping the enlargement trap in NATO-Russian relations" en Survival, Vol.41, núm.4, 1999, pp.145-164.
- Davis, Charles-Philippe, La Guerre et la Paix. Approches contemporaines de la sécurité et la stratégie, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.
- Declaración Final de jefes de Estado y de gobierno de Bruselas del 11 de enero de 1994, publicado en La Revue Internationale et Stratégique, núm.32, 1999, pp.140-145.
- Declaración franco-británica de Saint Malo en Politique Étrangère, Vol.65, núm.2, pp.242-243.
- de la Serre, Françoise, "La politique européenne de François Mitterrand" en Samy Cohen (comp.), Mitterrand et la sortie de la Guerre Froide, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.
- Diallo, Thierno, La politique étrangère de Georges Pompidou, Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1992.
- Díaz de Velasco, Manuel, Las Organizaciones Internacionales, Décima Edición, Madrid, Tecnos, 1998.
- Dufour, Jean Louis, Les crises internationales. De pékin (1900) au Kosovo (1999), Bruselas, Éditions Complexe, 2000.

- Dumond, Jean Michel y Philippe Setton, La PESC, Paris, La Documentation Française, 1999.
- Dumoulin, André, “La France et l’OTAN: intégration ou influence?” en Institut Européen de Recherche sur la Paix et la Sécurité, L’Europe et la sécurité internationale. Mémento défense/desarmement 1997, Bruselas, Editions du GRIP, 1997.
- Froment-Meurice, Henri, “Une politique étrangère pour quoi faire?” en Politique Étrangère, Vol.65, núm.2, 2000, pp.319-374.
- Gautier, Louis, “L’Europe de la Défense au portant” en Politique Étrangère, Vol.64, núm.2, 1999, pp.233-243.
- Goulard, Sylvie, “La France ‘pratiquante ou croyante’. Les vrais enjeux de la présidence française” en Politique Étrangère, Vol.65, núm2, 2000, pp.343-358.
- Grosser, Alfred, Affaires Extérieures. La politique de la France, 1944-1989, Paris, Flammarion, 1989.
- Grosser, Alfred, Les Occidentaux. Les pays d’Europe et les États-Unis depuis la guerre, Paris, Fayard, 1978.
- Gutmann, Francis, “Après Madrid, Amsterdam, Luxembourg... la France, l’Europe et l’OTAN” en Défense Nationale, Vol. 54, núm.2, 1998, pp.3-11.
- Heisbourg, François, “L’Europe de la défense dans l’Alliance Atlantique” en Politique Étrangère, Vol.64, núm.2, 1999, pp.219-232.
- Heusser, Beatrice, NATO, Britain, France and the WRG. Nuclear strategies and forces for Europe, 1949-2000, Houndmills [Hampshire], Macmillan Press Ltd., 1997.
- Hoffmann, Stanley, “La France dans le monde: 1979-2000” en Politique Étrangère, Vol.65, núm.2, 2000, pp.306-317.

- Hoffmann, Stanley, "La politique internationale de Mitterrand" en Stanley Hoffmann y George Ross (dirs.), L'expérience Mitterrand, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.
- Holbrooke, Richard, To end a War, Nueva York, Random House, 1998.
- Howorth, Jolyon, "Defense and the Mitterrand Government" en Jolyon Howorth y Patricia Chilton (eds.), Defense and dissent in contemporary France, Londres, St. Martin Press, 1984.
- Hyde Price, Adrian, "The OSCE and European Security" en W. Park y G. Wyn Rees (eds.), Rethinking security in post-cold war Europe, Essex, Addison Wesley Longman, 1998.
- Hyppia, Rémi, L'OTAN dans l'après Guerre Froide. L'ouverture à l'Est, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Institut Européen de Recherche et d'Information sur la paix et la Sécurité, L'Europe et la Sécurité Internationale. Mémento Défense/Désarmement, 1997, Bruselas, Éditions du GRIP, 1997.
- Jospin, Lionel, "La politique de Défense de la France" en Défense Nationale, Vol.56, núm.11, 2000, pp.5-16.
- Kelche, Jean Pierre, "Vers une force européenne de réaction rapide" en Défense Nationale, Vol.57, núm.2, 2001, pp.5-22.
- Kessler, Marie-Christine, La politique étrangère de la France. Acteurs et processus, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- Kramer, Steven Philip, "Les relations franco-américaines à l'épreuve de la crise du Kosovo" en Politique Étrangère, Vol.65, núm.2, 2000, pp359-374.

- Lacarne, Denis, "Le rang de la France: Mitterrand et la Guerre du Golfe" en Samy Cohen (comp.), Mitterrand et la sortie de la Guerre Froide, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.
- Le Gloannec, Anne-Marie, "¿Qué piensan ahora los europeos occidentales de la Unión Soviética?" en Foro Internacional, Vol.31, núm.1, 1990, pp.38-56.
- Maier, Klaus A., "The Anglo- Saxon Triangle, the French and Western European Intergration" en Francis H. Heller y John R. Gillinham (eds.), NATO: the founding of the Atlantic Alliance and the integration of Europe, Nueva York, St. Martin's Press, 1992.
- Mauil, Hans W., "Déclin de l'influence, déclin des ambitions: la politique étrangère de l'Allemagne au crépuscule de l'ère Kohl" en Politique Étrangère, Vol.63, núm. 4, 1999, pp.747-762.
- Mauil, Hanns W., "German foreign policy post-Kosovo: Still a 'civilian power'?" en German Politics, Vol.9, núm.2, 2000, pp.1-22.
- McGuire, Michael, "Why did we bomb Belgrade?" en International Affairs, Vol.76, núm.1, 2000, pp.1-23.
- Meimeth, Michael, "Germany" en Michael Brenner (ed.), NATO and Collective Security, Londres, Macmillan Press Ltd., 1998.
- Mélandri, Pierre, "La France et l'Alliance Atlantique sous Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing" en Maurice Vaisse, Pierre Mélandri y Frédéric Bozo (comps.), La France et l'OTAN, 1949-1996, Paris, Éditions Complexe, 1996.
- Menin, Anand, France, NATO and the limits of independence. The politics of ambivalence, Londres, Macmillan Press Ltd., 2000.

- Moreau Defarges, Philippe, Relations Internationales. 1. Questions Régionales, Paris, Éditions du Seuil, 1997.
- Moreau Defarges, Philippe, Relations Internationales. 2. Questions Mondiales, Paris, Éditions du Seuil, 2000.
- Narinski, Mikhail, “Les réactions de l’Union Soviétique au retrait français de l’OTAN” en Maurice Vaïsse, Pierre Mélandri y Frédéric Bozo (comps.), La France et l’OTAN, 1949-1996, Paris, Éditions Complexe, 1996.
- Novorseloff, Alexandra, “L’organisation politico-militaire à l’épreuve de la crise du Kosovo” en Annuaire Français de Relations Internationales, Vol. 1, 2000, pp.179-196.
- Petras, James y Morris Morley, “Contesting hegemony: US-french relations in the ‘New World Order’” en Review of International Studies, Vol.26, núm. 1, 2000, pp.49-67.
- Pick, Otto, “NATO, European Defense and the lessons from Kosovo” en Perspectives. The Central European Review of International Affairs, Vol. 13, núm.4, 2000, pp.5-11.
- Rouleau, Eric, “Les leçons d’une guerre. Errements de la diplomatie française au Kosovo” en Le Monde Diplomatique, dic.1999, (www.monde-diplomatique.fr), pp. 1-11.
- Rynning, Sten, “French defense reforms after Kosovo: ¿On track or derailed?” en European Security, Vol.9, núm.2, pp.61-80.
- Schutle, Gregory L., “Former Yugoslavia and New NATO” en Survival, Vol.39, núm. 1, 1997, pp.19-42.
- SIRIUS y Philippe Grasset, “La défense européenne: rapports transatlantiques” en Défense Nationale, Vol.56, núm. 11, 2000, p.17-33.
- Soutou, Georges-Henri, L’alliance incertaine. Les rapports franco-allemands, 1954-1996, Paris, Fayard, 1996.

- Tardy, Thierry, "Dix années d'opérations de maintien de la paix" en Politique Étrangère, Vol.65, núm. 2, 2000, pp.389-402.
- Tardy, Thierry, "La France, l'Europe et la guerre du Kosovo" en Regards sur l'Actualité, núm.257, enero 2000, pp.3-18.
- Thatcher, Margaret, The Downing Street years, Nueva York, Harper Collins Publishers, 1993.
- Toward, Hélène, "La France dans la crise du Kosovo: cohabitation et processus décisionnel" en Annuaire Français de Relations Internationales, Vol. I, 2000, pp.97-205.
- Treacher, Adrian, "New tactics, same objectives: France's relationship with NATO", Contemporary and Security Policy, Vol.19, núm.2, 1998, pp.91-110.
- Vaïsse, Maurice, "Indépendance et solidarité, 1958-1963" en Maurice Vaïsse, Pierre Mélandri y Frédéric Bozo (comps.), La France et l'OTAN, 1949-1996, Paris, Éditions Complexe, 1996.
- Vaïsse, Maurice, La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle, Paris, Fayard, 1998.
- Védrine, Hubert, Les mondes de François Mitterrand. A l'Élysée, 1981-1995, Paris, Fayard, 1996.
- Wall, Irwin M., "France and the North Atlantic Alliance" en Francis H. Heller y John R. Gillinham (eds.), NATO: the founding of the Atlantic Alliance and the integration of Europe, Nueva York, St. Martin's Press, 1992.
- Wallace, William, "Europe after the Cold War: interstate order or postsovereign regional system?" en Review of International Studies, Vol.25, número especial, 1999, pp.201-223.

Wells, Samuel F., "France and NATO under Mitterrand, 1981-1989" en Maurice Vaisse, Pierre Mélandri y Frédéric Bozo (comps.), La France et l'OTAN, 1949-1996, Paris, Éditions Complexe, 1996.

Woodhouse, Roger, "France's relations with NATO, 1966-1996" en Modern and Contemporary France, Vol. N54, 1996, p.483-495.

Zarka, Jean-Claude, L'OTAN, Paris, Presses Universitaires de France, 1999.

Zelikow, Philip, "The mask of institutions" en Survival, Vol.38, núm. 1, 1996, pp.6-18.