

El Colegio de México

Centro de Estudios Internacionales

**LA CONSECUCION DE UNA POLITICA  
EXTERIOR COMUN: ¿UN LIMITE A LA  
INTEGRACION EUROPEA?**

Tesis para optar por el título de

**Licenciado en Relaciones Internacionales**

Promoción 1988-1992

**Eduardo López López**

*bajo la dirección de Soledad Loaeza*

Noviembre de 1993

## INDICE

<b>INTRODUCCION</b> . . . . .	1
<b>I. LOS OBSTACULOS INTERNOS: ¿QUE TIPO DE COMUNIDAD?</b> . . . . .	13
El delicado asunto de la supranacionalidad . . . . .	13
¿Ampliación versus profundización? . . . . .	20
La vertiente institucional . . . . .	34
<b>II. EL OBSTACULO EXTERNO: LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS</b>	
<b>UNIDOS</b> . . . . .	39
El reacomodo posbélico: 1945-1962 . . . . .	39
De la asociación a la rivalidad: 1962-1981 . . . . .	51
El antagonismo: la década de los ochenta . . . . .	60
<b>III. EL DESEMPEÑO: LA COOPERACION POLITICA EUROPEA</b> . . . . .	68
Los inicios: un optimismo desmedido . . . . .	68
¿Un nuevo impulso integracionista? . . . . .	73
La incertidumbre del Nuevo Desorden Mundial . . . . .	79

<b>IV. DOS REGIONES, DOS FRACASOS</b> . . . . .	95
Levante: una diplomacia ambigua . . . . .	95
La divisiva crisis del Golfo Pérsico . . . . .	103
<b>CONCLUSIONES: ¿HACIA UNA POLITICA EXTERIOR COMUN?</b> . . . . .	115
<b>NOTAS</b> . . . . .	135
<b>BIBLIOGRAFIA</b> . . . . .	146

"El problema consiste en distinguir los acontecimientos, en diferenciar las redes y los niveles a los que pertenecen y, a la vez, en reconstruir los hilos que los ligan y que los engendran. De ahí el rechazo tanto de los análisis que se refieren al campo simbólico o al terreno de las estructuras significativas, cuanto del recurso a la genealogía de las relaciones de poder, de los desarrollos estratégicos y de las tácticas. Creo que uno debe referirse no al gran modelo del lenguaje y de los signos, sino al de la guerra y de la batalla. La historicidad que nos conduce y que nos determina es belicosa; no depende del lenguaje. Relación de poder, no relación de sentido. La historia no tiene 'sentido', lo cual no quiere decir que sea absurda o incoherente. Es, por el contrario, inteligible y debe poder ser analizada hasta en sus más mínimos detalles, pero según la lógica de las luchas, de las estrategias y de las tácticas".

Michel Foucault

## **INTRODUCCION**

La historia de la Comunidad Económica Europea<sup>1</sup> ha estado marcada por una paradoja. Su objetivo era político, sus medios eran económicos: la unión política se lograría mediante la integración económica. Pero la búsqueda por la unidad ha pasado por múltiples peripecias: durante su primer decenio, desde su creación formal en 1957, la CEE vivió una fase de expansión acelerada; empero, durante la década de los setenta el proceso integracionista se estancó: fue lo que se dio por llamar la *euroesclerosis* o el *europesimismo*. Los ochenta marcaron, sin embargo, la voluntad de revertir este relativo estancamiento del proceso integracionista. Pero al final del decenio resurgieron los problemas económicos; además, la caída del Muro de Berlín provocó una alteración del sistema internacional de consecuencias insospechadas.

En efecto, el inicio de la década de los noventa presenta, en algunos puntos, una incómoda semejanza con la de los treinta. Durante los años veinte ocurrió en Europa casi lo mismo que durante los ochenta: auge y especulación, que culminaron en una terrible crisis económica, con su caudal de intolerancia, racismo y xenofobia, y que eventualmente condujo a la guerra que arrasó al continente a partir de 1939. Cincuenta años después, se inicia un nuevo período en la historia comunitaria, un período caracterizado

por la zozobra y la incertidumbre, ante la recesión económica, las crecientes dificultades para establecer una moneda común, el desempleo, la inmigración venida del Este, la reunificación alemana o la nueva guerra en los Balcanes. La Guerra Fría logró congelar, durante más de cuarenta años, los viejos conflictos europeos no resueltos: al desaparecer el control que ejercía la Unión Soviética sobre el este europeo, resurgieron belicosos e irredentos nacionalismos, los cuales han dado pie a cruentas guerras civiles en algunas regiones del Viejo Continente.

A dos horas de vuelo de Maastricht, símbolo de la unidad europea, se combate con zaña y violencia desmedidas: en lo que fuera el territorio de Yugoslavia cunde la destrucción y la muerte, de Serbia a Eslovenia, en Croacia y en Bosnia-Herzegovina --con un saldo de más de 150 mil muertos hasta ahora--, bajo modalidades heredadas de los nazis --vg., la *limpieza étnica*, es decir la expulsión de los miembros de las etnias rivales de sus poblaciones o su exterminación, para así lograr una supuesta pureza racial--; como antecedente, durante la Segunda Guerra Mundial perecieron un millón y medio de personas en el convulsionado territorio yugoslavo.

Las matanzas medievales que ocurren ahora en los Balcanes deberían obligar en principio a la Comunidad Económica Europea a diseñar una política exterior con el propósito de solucionar el problema yugoslavo; sin embargo, nada indica que la CEE esté en

vísperas de lograrlo. En efecto, han quedado de manifiesto las dificultades de la Comunidad para asumir una *postura exterior común*, a pesar de la cercanía del conflicto --de hecho, éste ocurre *adentro* de la CEE, más precisamente entre dos de sus miembros: Grecia e Italia--, del intercambio comercial de la otrora Yugoslavia con la Comunidad y de los peligros que podría implicar esta guerra para la seguridad europea en su conjunto. La crisis balcánica ha hecho patente una clara diferencia entre los intereses de los miembros de la CEE; ésta ha tenido, sin duda, grandes éxitos económicos, pero el caso yugoslavo simboliza crudamente su fracaso político.

Cuatro modelos teóricos, ya clásicos, han sido utilizados para explicar la actividad exterior de la Comunidad: el de las *élites*, el de la *política interna*, el de la *política burocrática* y el del *interés nacional*<sup>2</sup>. La teoría de las *élites* sostiene que las acciones internacionales de la CEE deben analizarse a partir del estudio de las percepciones y motivaciones de los grupos de interés nacionales, quienes pueden impulsar o entorpecer la integración europea. El modelo de la *política interna* hace énfasis en los intereses de diversos grupos sociales y en sus relaciones. La teoría de la *política burocrática* se centra en los funcionarios públicos que instrumentan las políticas, tanto a nivel nacional cuanto comunitario, y en la interacción entre las burocracias estatales y la de Bruselas.

Por último, queda el modelo del *interés nacional*, que parte del realismo de Morgenthau y del actor racional de Allison; según esta teoría, los tomadores de decisiones intentan maximizar beneficios y minimizar costos en favor de su interés nacional; así, la CEE sería simplemente la convergencia de diversos intereses nacionales y su desarrollo estaría condicionado a la voluntad de los estados miembros, quienes pueden ejercer su poder de veto o practicar tácticas dilatorias contra políticas que no sean de su agrado. La presente investigación se apoyará en esta teoría, es decir que se partirá de la premisa de que los estados que pertenecen a la Comunidad son *actores racionales unitarios*, con sus propios y definidos *intereses nacionales*.

Debe reconocerse que el marco teórico escogido no se libra de varias críticas, metodológicas y conceptuales. Por ejemplo, un especialista norteamericano en cuestiones europeas, Roy H. Ginsberg, arguye que éste y los tres modelos restantes son demasiados descriptivos, explicaciones de por qué falla la acción común más que teorías acerca de lo que promueve la actuación internacional de la Comunidad Económica Europea.

Los modelos no explican situaciones en las cuales la CEE actúa unitariamente, a) a pesar de las divergencias o de la ambivalencia internas, b) en defensa de sus propias políticas hacia el exterior, o c) a pesar de tendencias encontradas entre sus miembros<sup>3</sup>.

Hay otro problema metodológico que obliga a soluciones no siempre óptimas. Dos ejemplos ilustran este punto. En teoría, es posible separar la esfera económica y comercial de la esfera política y diplomática; pero en la práctica, esta distinción es un tanto artificial: a menudo, una esfera no puede entenderse sin la otra y viceversa. De igual manera, no es posible estudiar tampoco la faceta interna de la Comunidad sin referirse a los Estados Unidos, aunque las relaciones con este país merecen por sí solas un tratamiento aparte. En el presente trabajo, se ha optado por no hacer esas estrictas distinciones, con el propósito de lograr cierta claridad, lo cual es un procedimiento que evidentemente está sujeto a crítica; por ejemplo, se podría argüir que este tipo de análisis no aborda los detalles de cada esfera. Sin embargo, cabe advertir que no se pretendió escribir la historia de la Comunidad Económica Europea, sino discernir los principales acontecimientos que señalan las diferentes etapas de su evolución histórica.

Sin perder de vista estas deficiencias teóricas, cabe preguntarse, tomando como punto de partida las afirmaciones del realismo político, si acaso es posible que la CEE elabore una política exterior común. No se trata de un objetivo nuevo; el Tratado de Roma de 1957, texto fundador de la Comunidad Económica Europea, lo contempla. ¿Por qué, entonces, no se ha logrado? La hipótesis central de la presente tesis es que la razón central de este fracaso radica en un problema de gran importancia, que se inscribe en la historia misma de la Comunidad y que no ha sido

resuelto: su falta de *autonomía* y de *homogeneidad*. Por *autonomía* se entiende la posibilidad de determinar por sí misma sus acciones, sin intervención o influencia de terceros, y la capacidad de llevarlas a cabo; en suma, en este sentido la *autonomía* equivale al concepto de *soberanía*. Por otro lado, la *homogeneidad* se refiere a la idea de similitud, de coherencia, entre los diferentes componentes de un actor internacional, en este caso varios estados europeos. Según el derecho internacional, una población permanente, un territorio definido, un gobierno y la capacidad de establecer relaciones con otros actores similares son las características principales de un Estado-nación moderno<sup>4</sup>.

¿Es la Comunidad Económica Europea un actor internacional, equiparable a un Estado-nación? En términos económicos, probablemente, pues ha logrado gran prosperidad, aunque no sin fricciones. Pero en el terreno político, es dudoso. En efecto, por un lado hay una tensión entre la autoridad de los gobiernos nacionales y la autoridad supranacional que implica la búsqueda de la unión política. No hay un gobierno central que decida de manera autónoma las políticas a seguir, al margen de los estados que la constituyen, los cuales tienen intereses nacionales divergentes y a veces antagónicos. Por otro lado, la Comunidad no cuenta con medios de influencia propios, tales como una fuerza militar "europea", que den más peso a su diplomacia, es decir que hagan de la CEE una entidad *efectiva*. En suma, la Comunidad no es autónoma ni homogénea; de ahí que no haya podido lograr la consecución de

una política exterior común, a pesar de los vagos propósitos enunciados en los diversos tratados comunitarios, lo cual marca un claro límite al proceso de integración.

¿Por qué la Comunidad Económica Europea no puede ser soberana ni homogénea? Para responder, es preciso examinar su composición, cuestión que reviste tres facetas. Las dos primeras son de índole *interna*; la tercera es de naturaleza *externa*. Primero, los *objetivos* de la CEE: ¿qué tipo de unidad se busca? ¿Qué clase de estructuras? Segundo, su *método*: ¿qué es más importante, la *ampliación* o la *profundización* de la integración? ¿Cómo afectan una y otra el desempeño comunitario? Tercero, su *ámbito*: ¿es una Comunidad *atlántica* o una Comunidad  *europea*? ¿Cómo deben ser las relaciones con los Estados Unidos? En estas tres facetas, los europeos distan de tener opiniones unánimes. En efecto, algunos países ven con buenos ojos las estructuras federalistas, mientras que otros se inclinan por una unión de estados soberanos; unos estiman que se debe profundizar el proceso integracionista antes de ampliar la membresía, mientras que otros arguyen que se debe seguir el camino opuesto; finalmente, algunos insisten en colaborar estrechamente con los Estados Unidos, mientras que otros sugieren que la CEE debe asumir mayor autonomía frente a Washington.

Las tres facetas inciden directamente sobre la incapacidad de la Comunidad Económica Europea para elaborar un política exterior común, para forjarse una *especificidad* y una *coherencia* propias

frente al resto del mundo, para articular, promover y defender sus supuestos *intereses comunes*, diferenciados de los intereses y de las políticas exteriores de los diversos actores nacionales que la componen. Cada faceta, además, tiene dos vertientes: una *política* y una *institucional*. En efecto, por un lado están las instituciones definidas por los tratados y, por el otro, están las consideraciones políticas, que escapan a dicho marco institucional.

El primer capítulo de la tesis se aboca al estudio de los *obstáculos internos* --es decir la resistencia de los estados miembros a la cesión de soberanía y el debate sobre la ampliación vs. la profundización, que ilustran la heterogeneidad de intereses. Primero, en su vertiente política, expresada, por un lado, en las posturas de la Gran Bretaña, Francia y Alemania. La selección de estos tres países se basa en su peso relativo en la Comunidad; es evidente que hay miembros más iguales que otros, es decir que aquellos tres son sin duda los miembros más importantes de la CEE, en términos de población, poderío económico y, en el caso de los dos primeros, armamento nuclear, y que la Comunidad es en gran medida un reflejo de sus intereses. Los miembros restantes son más pequeños y débiles, por lo que siguen los dictados de los "Tres Grandes"; por ello, el análisis se centra en éstos últimos, mencionando al resto sólo en temas específicos. Se discute así el antagonismo franco-británico durante los inicios del proceso integracionista, así como la relación franco-alemana, eje central de éste. Por otro lado, para ejemplificar las diferencias que

suscita el debate sobre la ampliación y la profundización, en términos de la coherencia de la Comunidad, se analizan los sucesivos vetos de Francia al ingreso de la Gran Bretaña, las motivaciones y los efectos del ingreso de Inglaterra, así como de Dinamarca, Irlanda, Grecia, España y Portugal y, finalmente, los posibles nuevos ingresos. Tercero, se estudia la vertiente institucional de los obstáculos internos, es decir las atribuciones de los órganos ejecutivos, legislativo y judicial de la Comunidad Europea --Comisión, Consejo de Ministros, Parlamento Europeo y Corte de Justicia.

El segundo capítulo se concentra en el *obstáculo externo*, es decir la relación con los Estados Unidos. Políticamente, ha sido igualmente motivo de controversias, sobre todo con respecto al concepto de seguridad europea y sus implicaciones; comercial y económicamente, la relación ha tenido altibajos, sobre todo relativos a los subsidios europeos en materia agrícola. En suma, Norteamérica es una variable que condiciona directamente la actuación comunitaria. Debido a su complejidad, el tema será analizado a partir de una periodización, que si bien es necesariamente arbitraria, permite distinguir los cambios de la relación entre Bruselas y Washington: primero, entre 1945 y 1968, los europeos --principalmente Francia e Inglaterra-- debatieron con los Estados Unidos sobre el lugar que debía ocupar Europa en el nuevo orden de la posguerra y sobre la conveniencia de mantener o no la presencia militar de Washington, aunque aprovecharon la ayuda

estadounidense para su reconstrucción; después, el período 1962-1981 se caracterizó por las crecientes diferencias comerciales y políticas de ambos lados del Atlántico; por último, a partir de 1981, la rivalidad se tornó en franco antagonismo, aunque éste fue temporalmente interrumpido por los cambios internacionales acontecidos en 1989.

El tercer capítulo hace un recuento de la Cooperación Política Europea, lo cual permite evaluar los resultados de la integración comunitaria en el ámbito de las relaciones internacionales. La CPE es formalmente el embrión de lo que sería una política exterior común, por lo que necesario revisar sus alcances y sus perspectivas a futuro, considerando tanto la multiplicidad intereses de los países miembros cuanto las condiciones del entorno internacional. De nueva cuenta, es necesario proceder a una periodización con propósitos de claridad: primero, entre 1969, año de la creación de la CPE, y 1980, el optimismo dejó paso a la *euroesclerosis*, planteando dudas sobre la viabilidad de la CPE; a continuación, la década de los ochenta significó una renovación del proceso integracionista, lo cual estimuló de nuevo la cooperación; finalmente, el año de 1989 planteó dos problemas centrales que influyeron sobre la cooperación comunitaria, por lo que merecen ser examinados: la reunificación de Alemania y la guerra civil en la ex-Yugoslavia. Cabe advertir, empero, que el análisis de ambos casos es limitado, debido a su complejidad y, sobre todo, porque es muy difícil vislumbrar sus consecuencias a largo plazo; sin

embargo, dan pautas sobre la evolución inmediata de la cooperación política.

En el cuarto capítulo se presentan sucesivamente dos estudios de caso que permiten ilustrar la actuación de la Comunidad Económica Europea en una esfera geográfica en la que los europeos tienen intereses históricos --colonias-- y estratégicos --petróleo, armas, terrorismo e intercambio comercial. Además, ambos casos son abordados de dos maneras diferentes, que corresponden a dos niveles de análisis. Por un lado, el Medio Oriente, en particular el problema árabe-israelí; en este caso, se estudia a la Comunidad desde *afuera*, es decir vista como un todo, específicamente sus intentos por influir en el proceso de paz y por presionar a Israel mediante su poderío económico. ¿Hasta que punto tuvo éxito y qué tan coherente fue su actuación? Por otra parte, la crisis del Pérsico de 1990 permite una perspectiva *interna*, es decir el detalle de las divisiones de los diferentes miembros de la Comunidad, manifiestas a lo largo del conflicto. De esta manera, se aprecia el desempeño comunitario desde dos ángulos, lo cual permite comparaciones que afinan el análisis.

La parte final de la investigación presenta un recuento de los avatares comunitarios durante 1992, año de la Europa sin fronteras, para exponer a continuación las principales conclusiones acerca de las posibilidades que tiene la Comunidad Económica Europea de establecer una política exterior común, capaz de articular

armoniosamente tanto los intereses comunitarios cuanto los de sus diferentes integrantes, y que responda con éxito a los retos que plantea el Nuevo Orden Mundial, inaugurado en 1989 y que, lejos de anunciar una era de paz y bienestar, parece más bien augurar un nuevo periodo turbulento en la historia europea y mundial.

## **I. LOS OBSTACULOS INTERNOS: ¿QUE TIPO DE COMUNIDAD?**

### **El delicado asunto de la supranacionalidad**

La idea de conformar una unión europea era sin duda un proyecto muy delicado por sus implicaciones. En efecto, además de las diferencias múltiples que debían superar los diversos países europeos, se planteaba el problema de qué tipo de organización se deseaba para Europa occidental: ¿debía ser una federación o una confederación de estados, con un gobierno central supranacional, o simplemente un cauce institucional, con atribuciones limitadas, para articular la cooperación entre los estados soberanos?

La visión federalista proponía, como su objetivo principal, llevar hasta sus últimas consecuencias el proceso de unificación: una organización federal con legitimidad democrática debería encargarse de los problemas políticos, económicos y sociales básicos, bajo el supuesto de que a lo largo del proceso de integración se llegarían a sentar las bases que legitimarían al sistema de toma de decisiones federal. Este sistema comunitario se encargaría de concretar y llevar a cabo los objetivos generales de la integración, que eran impedir un nuevo conflicto bélico generalizado en Europa, mediante una organización que uniera a los

países por la vía económica --reconciliación franco-germana-- y permitiera la prosperidad del continente. Por el contrario, la visión opuesta proponía una cooperación institucional entre los estados nacionales y la creación de organismos comunes de naturaleza puramente técnica y sin poder de decisión autónomo, y mostraba reservas, si no es que franca hostilidad, hacia las instituciones y reglamentos supranacionales que implicasen el abandono de la soberanía nacional.

Jean Monnet, encargado de la planeación económica francesa tras la Liberación, fue el "inspirador", como le llamaba irónicamente De Gaulle, del proyecto de la Comunidades Europeas. Monnet planteaba un objetivo --la Europa supranacional--, un principio --las naciones europeas, para no desgarrarse en conflictos militares, debían unirse en verdad--, y un método --la renuncia progresiva a la soberanía nacional. Además, y no menos importante, la construcción europea obligaba a negociar primero con Alemania. Estas ideas permearon el proyecto de Robert Schuman, a la sazón ministro de Relaciones Exteriores galo, quien pretendía crear un "núcleo comunitario" entre Francia y la República Federal Alemana, en un aspecto "limitado pero decisivo": el carbón y el acero. Nació así en 1950 la primera Comunidad: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), integrada por Francia, la RFA, Italia y los tres países del Benelux --Bélgica, Holanda y Luxemburgo--; Inglaterra se negó a participar, por motivos que serán detallados más adelante.

Otro problema no menos complejo de la Europa de la posguerra era el rearme alemán, que pedían los Estados Unidos en 1950 -- entonces enfrascados en la Guerra de Corea-- para disuadir a la Unión Soviética de que intentara subvertir a Europa occidental, pero al cual Francia se oponía; después de todo, la Segunda Guerra Mundial había concluido apenas cinco años antes. Monnet propuso la idea de un "ejército europeo", para conciliar las posturas norteamericana y francesa y, al mismo tiempo, consolidar su proyecto federativo. El ejército incluiría pequeñas unidades alemanas. El plan Pleven, anunciado en octubre de 1950 y que proponía la creación de tal ejército, sirvió de base para el Tratado de París de mayo de 1952, firmado por los seis miembros de la CECA, que creó la segunda Comunidad: la Comunidad Europea de Defensa (CED). Sin embargo, este proyecto fracasó, pues no fue ratificado por Francia --su Asamblea Nacional lo rechazó en agosto de 1954. Ante el fracaso de la CED, en octubre se firmaron los tratados de Londres y de París, que planteaban modificaciones al Tratado de Bruselas de 1948 --que había formalizado la creación de la Unión de Europa Occidental (UEO), por parte de la Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, y que estipulaba la colaboración económica y la asistencia militar mutua en caso de agresión--; dichas modificaciones dictaron la inclusión de la RFA e Italia a la Unión.

Por último, el tratado de Roma (1957) creó las dos Comunidades restantes: la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad

Europea de Energía Atómica (CEEA o EURATOM). Los objetivos generales del Tratado de Roma eran conformar una unión aduanera, fijar aranceles externos comunes, permitir la libre circulación de personas y de capitales, y establecer políticas comunes --la Política Agrícola Común (PAC), el Fondo Social (FS), la Política de Transporte Común (PTC) y el Banco Europeo de Inversión (BEI)<sup>5</sup>.

El dilema de la supranacionalidad vs. la "Europa de las naciones" se manifestó con más intensidad en las posiciones encontradas que asumieron Francia y la Gran Bretaña frente a la unidad europea. París impulsó la integración entre estados nacionales, mediante los planes Schumann y Pleven, mientras que Londres se opuso a participar en una organización continental y prefirió optar por la Mancomunidad y por su *relación especial* con los Estados Unidos --examinada en el siguiente capítulo--, además de que rechazó el principio de supranacionalidad que implicaba la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. De hecho, Londres libró una guerra sorda contra el Tratado de Roma, mediante el proyecto Maudling, el cual pretendía diluir a la Comunidad Económica Europea en una zona de libre comercio a escala de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, fundada en 1951. Los británicos pretendían acumular los beneficios que significaba pertenecer a la vez a dos zonas preferenciales, es decir la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), fundada en 1960<sup>6</sup>, y la Mancomunidad.

Francia, por su parte, había visto en la integración europea el paso obligado para la prosperidad alemana y el marco para la cooperación con su vecino oriental<sup>7</sup>. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, los franceses decidieron buscar la forma de convivir pacíficamente con los alemanes, a pesar de la animadversión popular que privaba hacia ellos. Diseñaron dos métodos: primero, involucrar a Alemania en un orden europeo occidental y, segundo, tratar directamente con ésta. El Plan Schuman, que ponía al acero y al carbón europeos bajo un control internacional común y que fue en gran medida una iniciativa francesa, encajaba dentro del primer método. Francia obtuvo así cierto poder sobre la industria alemana de carbón y acero, mientras que el canciller germano Adenauer pudo reafirmar progresivamente la soberanía (o mejor dicho la legítima existencia) de la naciente República Federal Alemana (RFA) al participar en la construcción de la unidad europea. El segundo método se refería a las relaciones directas entre los dirigentes de ambos países (Charles de Gaulle-Conrad Adenauer, Valéry Giscard d'Estaing-Helmut Schmidt y François Mitterrand-Helmut Kohl).

La superioridad económica germana debía ser pues equilibrada por la superioridad política y militar francesa; la alianza franco-alemana podría tornarse en el motor de Europa sólo si ambos países crecían económicamente a tasas similares. Francia tenía tres ventajas sobre Alemania: no arrastraba un pasado nazi, que impedía a la República Federal el tomar iniciativas políticas; su condición de "medio vencedor"<sup>8</sup> le daba ciertos derechos sobre su vecino

oriental; por último, la *force de frappe* permitía a París asumir una independencia y una estatura internacional que Bonn no podía emular<sup>9</sup>, aunque el valor militar de las fuerzas nucleares francesas fuese prácticamente nulo, como se verá después.

En 1963, ambos países firmaron el Tratado Franco-Alemán, que obligaba a consultas mutuas sobre asuntos económicos, exteriores y de seguridad. Si bien este acuerdo representaba una reconciliación histórica, el Bundestag insistió en incluir un preámbulo que subordinaba el cumplimiento alemán de dicho tratado a sus obligaciones hacia la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) --fundada en 1949 para asegurar la defensa colectiva de Europa Occidental<sup>10</sup>, lo cual llevó a De Gaulle a distanciarse de la Alemania de Erhard. En efecto, el general descubrió que Bonn no era el aliado contra los "anglosajones" que París requería en su lucha por asentar la autonomía europea frente a los Estados Unidos. Más tarde, la *Ostpolitik* de Willy Brandt demostró que Bonn era capaz de tener una política exterior propia aunque, en la práctica, la República Federal le fue fiel a la alianza atlántica y a los Estados Unidos, así como a la idea de la integración europea y a su iniciador: Francia<sup>11</sup>.

En suma, los británicos se negaron a participar en la fundación de la Comunidad Económica Europea porque estimaban que ponía en peligro a su soberanía, por lo que optaron por un esquema alternativo; la AELC. Sin embargo, su postura no tardaría en

cambiar; en efecto, el gobierno de Harold Macmillan comprendió que el Reino Unido no podía quedar al margen de la prosperidad económica de la Europa de los Seis, so pena de estancarse y perder más influencia en los asuntos europeos. Pero era tarde: Londres se enfrentó al doble rechazo del general de Gaulle a su ingreso a la CEE, primero en 1963 y después en 1967.

Por su parte, Alemania vio en la creación de la CEE una oportunidad para rehabilitarse políticamente, comerciar más y convertirse en el principal centro de acumulación de capital de la nueva Comunidad. Francia también reconocía la necesidad de la reconciliación política, anclada en el control que París ejercería sobre Bonn por medio de los lazos comunitarios, así como el potencial de las exportaciones agrícolas y del estímulo al crecimiento industrial; también le atraía la posibilidad de utilizar el EURATOM para compartir los costos de investigación en materia nuclear y reducir la ventaja tecnológica del Reino Unido.

Por último, cabe mencionar brevemente las motivaciones de los otros tres países fundadores. Holanda aumentaría sus exportaciones agrícolas y tendría un auge en su relativamente pequeña base industrial. Bélgica, un exportador industrial, veía claras ventajas en la unión aduanera que establecía el Tratado de Roma, así como la pequeña pero ya abierta economía de Luxemburgo. Por último, para Italia representaba oportunidades únicas para lograr un crecimiento

orientado hacia las exportaciones y para obtener ayuda especial para el Mezzogiorno<sup>12</sup>.

### **¿Ampliación versus profundización?**

El segundo problema que incide sobre la coherencia de la Comunidad es el de la ampliación, presentada como opuesta a la profundización. La cuestión se planteó a raíz de la primera demanda de ingreso británica. La tesis de la ampliación rezaba que no se podía negar arbitrariamente el ingreso a países europeos que reuniesen las calificaciones necesarias --sistema político democrático, economía de mercado y cierto grado de desarrollo social y económico-- para su membresía, pues uno de los objetivos del Tratado de Roma es el conformar una Comunidad amplia que englobe a países europeos con valores y culturas similares; la teoría de la profundización, por su parte, sostenía que la Comunidad debía consolidar su unidad política y económica antes de admitir a nuevos países, so pena de comprometer la armonía del proceso de integración. Una tercera opción, más conciliadora, proponía que la Comunidad siguiera ambos procesos simultáneamente.

En suma, cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿la ampliación de la membresía compromete la profundización del proceso

integracionista? Para responder, es preciso examinar el los efectos del ingreso de la Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca, Grecia, España y Portugal.

El general de Gaulle no se opuso *a priori* al ingreso de la Gran Bretaña, como se ha escrito con frecuencia. Al parecer, su postura a este respecto fue tomando cuerpo progresivamente; el general estimó en un principio que las dificultades que implicaba el ingreso británico, inclusive en la propia Gran Bretaña, eran casi insuperables. La respuesta francesa a las demandas británicas fue pues, en un primer momento, indirecta, y se articuló en torno a dos elementos: primero, la aceptación de la apertura de las negociaciones; segundo, la insistencia de París por lograr que la construcción europea no sufriera ningún retraso en virtud de las negociaciones con la Gran Bretaña, ni en sus aspectos políticos, lo que significaba proseguir con las negociaciones tendientes a lograr la unión política (plan Fouchet de 1961), ni en sus aspectos económicos, lo cual implicaba reforzar el mercado común agrícola (enero de 1962) y poner en marcha el régimen financiero provisional; la aceptación inglesa de los textos legales comunitarios sería la prueba decisiva de la conversión europea del Reino Unido<sup>13</sup>.

Según Françoise De La Serre, prestigiada especialista francesa, el encuentro de De Gaulle con Harold Macmillan en Champs, en junio de 1962, fue el punto de partida de la cambiante postura

del general, dada la determinación del primer ministro inglés por concluir con éxito las negociaciones. Para De Gaulle, el ingreso de la Gran Bretaña a la Comunidad Económica Europea implicaría una transformación radical del sistema comunitario; se preguntaba si sería posible acordar políticas comunes con los británicos. El problema central, según el estadista francés, era el establecimiento de una política europea común de defensa. Esta implicaba que Francia e Inglaterra se pusieran de acuerdo en dos principios: que Europa se forjase una identidad propia y que, sin renunciar a la alianza atlántica, lograra su independencia frente a los Estados Unidos, para así conformar una defensa europea basada en las fuerzas nucleares tanto de Francia cuanto de la Gran Bretaña.

Ambos estadistas se reunieron de nuevo en Rambouillet en diciembre de 1962, pero teniendo como telón de fondo un entorno internacional profundamente alterado. En efecto, tres acontecimientos internacionales influirían sobre estos encuentros: la crisis cubana de octubre, la propuesta de Kennedy de julio en cuanto a un *partnership* atlántico con Europa y la renuncia norteamericana a la construcción de los misiles Skybolt --con los cuales Londres contaba para equipar su fuerza de disuasión, y que darían pie a la cumbre anglo-norteamericana de Nassau, en enero de 1963. Al parecer, fue esta reunión la que provocó el veto del general a unas negociaciones que estaban a punto de concluir: el acuerdo de Nassau entre Londres y Washington fue la demostración de

la insalvable diferencia entre una "Europa atlántica" y una "Europa europea"<sup>14</sup>. Bajo esas condiciones, sería insentado, pensaba De Gaulle, permitir la entrada del Reino Unido a la Comunidad, pues aquél aparecía con un socio poco confiable, mucho más cercano a los Estados Unidos que a Europa.

En mayo de 1967, el gobierno de Harold Wilson presentó de nueva cuenta su candidatura de ingreso a la CEE. Una vez más, el general se opuso, pero esta vez invocando cuestiones económicas y monetarias: en una palabra, la mala salud de la economía británica, que realmente era un hecho, por otra parte. Aún más, París se opuso inclusive a que Londres expusiera sus razones a los miembros de la Comunidad, arguyendo que la postura inglesa era bien conocida; desde el punto de vista galo, era un momento inadecuado para reabrir las negociaciones con la Gran Bretaña, a pesar de la recomendación de la Comisión del 29 de septiembre de 1967. En vez del ingreso, los franceses proponían un acuerdo de libre comercio con los británicos. Sin embargo, la negativa francesa se debía en realidad al deseo gaullista de preservar a la "Europa europea"<sup>15</sup>.

Por último, en 1968 se agriaron aún más las relaciones franco-británicas, debido al "escándalo Soames". En efecto, al parecer Christopher Soames, embajador inglés en Francia, informó a Wilson de ciertas negociaciones secretas que había tenido con De Gaulle en febrero, según las cuales el general habría estado dispuesto a modificar el Mercado Común y a establecer una cooperación política

entre Francia, la Gran Bretaña, la República Federal Alemana e Italia. Al filtrarse la noticia, los otros miembros de la CEE protestaron airadamente contra lo que veían como una supresión del Mercado Común en aras de una zona de libre comercio, que implicaría el establecimiento de un directorio de cuatro miembros que excluiría a los países del Benelux. París se quejó agriamente de la filtración; las relaciones entre Francia y la Gran Bretaña nunca fueron más distantes y frías. Esto retrasaría aún más el ingreso británico; Londres habría de esperar hasta 1973 para formar parte, finalmente, de la Comunidad Económica Europea.

En suma, la razón principal de los dos rechazos de De Gaulle al ingreso del Reino Unido, más allá de los pretextos, era que el general no estaba dispuesto a compartir el liderazgo francés en la "Europa europea" y comunitaria con los ingleses. Fue pues, según De La Serre, un motivo fundamentalmente político, disfrazado de objeciones económicas. Pero a principios de los años setenta, debido a los riesgos de bloqueo del proceso integracionista, el sucesor del general de Gaulle, Georges Pompidou, ayudado por las convicciones europeas del primer ministro inglés Edward Heath, impulsó una reunión cumbre para formalizar finalmente el ingreso del Reino Unido en la Comunidad Económica Europea el primero de enero de 1973.

¿Por qué los tres estados que ingresaron a la Comunidad en 1973 optaron por su membresía? La respuesta radica en los conceptos

de economías y políticas *de escala*, es decir la asociación para obtener resultados que no serían posibles sólo con los medios nacionales<sup>16</sup>. Por ejemplo, la Gran Bretaña ingresó en busca de nuevos mercados, pero también para influir en los asuntos internacionales por medio de los europeos continentales. El precio que pagó por su ingreso fue la aceptación de la PAC, una elevada contribución al presupuesto comunitarios, y el empeoramiento de su balanza de pagos<sup>17</sup>; en efecto, debido a su condición de mayor importador comunitario de alimentos, Inglaterra contribuiría más al presupuesto de la PAC de lo que recibiría para sus agricultores. Por otra parte, la PAC benefició a Irlanda, al igual que a Dinamarca, pues les permitió acceder a mercados alternativos al británico.

La primera ampliación tuvo varios efectos, en términos de las relaciones internacionales de la Comunidad. La Gran Bretaña aportó su cercanía a los Estados Unidos, así como su interés por el Mediterráneo y sus buenas relaciones con China, además de que contribuyó al desarrollo de la CPE y al acercamiento comunitario a la AELC. Pero los vetos de Francia al ingreso británico parecieron confirmar, preliminarmente, la hipótesis de que la ampliación afectaba negativamente la profundización: en efecto, la ampliación de la membresía comunitaria a la Gran Bretaña pondría en duda una profundización encabezada por Francia. Visto así, el interés nacional francés le costó diez años a los británicos. Irlanda, por su parte, tendía a apoyar las causas del Tercer Mundo; Dinamarca,

por último, se consideraba a sí misma un puente entre la Comunidad y el Consejo Nórdico, y hacía énfasis en la paz y en el bienestar internacionales<sup>18</sup>.

Se debe examinar a continuación la segunda ampliación: los ingresos de Grecia, España y Portugal. Grecia solicitó su ingreso en 1975, casi inmediatamente después de que concluyó el régimen militar. Tenía una economía pequeña, aunque haría aumentar la competencia comunitaria en los rubros del vino, el aceite de oliva y los cítricos, pero también representaba un importante mercado para los bienes industriales de los miembros restantes. Por otra parte, a principios de 1981, año de la entrada de Atenas, surgió un imperativo político que hacía urgente concluir su ingreso: la perspectiva de que el partido socialista, declaradamente anticomunitario, arribara al poder. Efectivamente resultó ser el caso, lo cual tensó las relaciones entre los Nueve y Grecia, como se detallará más adelante.

España y Portugal, por su parte, solicitaron su ingreso en 1977, al terminar su transición formal hacia la democracia parlamentaria. Sin embargo, el momento no era el adecuado para su entrada a la Comunidad: aún se resentían los efectos de la crisis petrolera de 1979-80 y el ingreso griego había probado ser difícil de digerir, debido a las disparidades estructurales entre Grecia y los miembros restantes de la CEE; además, la entrada de la península ibérica implicaría más gastos presupuestales y tendría

consecuencias económicas para industrias y agricultores de la Comunidad --es decir mayor competencia. Ambos países tenían dos razones para ingresar. Primero, su entrada se presentaba como una manera de estabilizar sus nuevas instituciones democráticas; según esta perspectiva, las ligas económicas que implicaría la pertenencia a la Comunidad impedirían el regreso de gobiernos dictatoriales. Además, ambos países tenían de hecho nexos muy estrechos con la CEE --comercio, inversión, migración--; por ejemplo, Portugal recibía mucha inversión británica<sup>19</sup>.

Finalmente, casi diez años después de su solicitud, España y Portugal pudieron ingresar. Al igual que en el caso griego, el efecto económico inmediato de su entrada a la Comunidad se tradujo en un déficit comercial, aunque equilibrado en parte por la asistencia comunitaria. Sin embargo, ambos países fueron más fáciles de absorber, pues las condiciones económicas de la CEE eran mejores que en 1981, además de que tanto en España cuanto en Portugal había consenso en cuanto a las ventajas de pertenecer a la Comunidad. Se advierte, pues, que las dificultades de la segunda ampliación estribaron principalmente en los problemas internos de la Comunidad, más que en la naturaleza misma de los solicitantes<sup>20</sup>.

Los efectos del ingreso estos tres países, en términos de política exterior, fueron variados. Grecia tenía muchas ligas con países subdesarrollados, especialmente árabes; de hecho, se convirtió en el campeón de la Organización para la Liberación de

Palestina (OLP) y no dejó de mostrar animosidad hacia Turquía. Casi inmediatamente después de ingresar, a finales de 1981, llegó efectivamente al poder el PASOK (siglas que designan al partido socialista griego), con una retórica populista, anticapitalista y antinorteamericana, según la cual la Comunidad era simplemente una extensión de la hegemonía de los Estados Unidos, además de que implicaba una inaceptable pérdida de soberanía. El primer ministro griego, Andreas Papandreou, pensaba que al favorecer a los comunistas recibiría su respaldo, que al inclinarse a favor de la URSS podría ganar el apoyo soviético en la cuestión de Chipre -- disputado por Turquía, de la cual Grecia recelaba--, y que al defender la causa palestina garantizaría el abasto petrolero. En consecuencia, Grecia no apoyó, por ejemplo, el envío de fuerzas europeas al Sinaí en octubre de 1981, ni avaló las sanciones comerciales contra Polonia, a raíz de la imposición de la ley marcial a finales del año, aunque se benefició de la asistencia comunitaria para sus áreas rurales, que los socialistas pudieron capitalizar para reelegirse en las elecciones de 1989 y 1990; por otra parte, la pertenencia de Grecia a la CEE le permitía influir sobre las políticas comunitarias, en particular en lo relativo a las nuevas ampliaciones. España y Portugal, por su parte, aportaron sus relaciones con Latinoamérica y otros países del Tercer Mundo (la Convención de Lomé, celebrada en 1975, fue su antecedente)<sup>21</sup>.

Pero en lo tocante a la relación de la Comunidad con los Estados Unidos, la segunda ampliación suscitó fricciones. Por

ejemplo, a Washington le irritaba la retórica antinorteamericana de Papandreou. Por otra parte, el ingreso de la península ibérica preocupó a los productores estadounidenses de maíz y de sorgo, que temían pérdidas de 400 millones de dólares debido a la nueva competencia que representaban ambos países<sup>22</sup>.

El viejo debate sobre la ampliación o la profundización resurgió a finales de la década de los ochenta, debido, por un lado, a las profundas transformaciones ocurridas en el este europeo a partir de 1989 --la caída de los regímenes socialistas, la reunificación alemana, la desintegración de la Unión Soviética y la fragmentación de Yugoslavia-- y, por el otro, a los cambios institucionales --el Acta Unica Europea de 1986 y el Tratado de Maastricht de 1991. Dejando de lado las solicitudes pendientes de Chipre, Malta y Turquía, que no han seguido su curso por diversas razones, cabe preguntarse qué actitud adoptará la Comunidad Económica Europea ante sus vecinos: los países de la AELC, los países de Europa oriental y los países árabes mediterráneos.

Las naciones del primer grupo --Austria, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suecia y Suiza-- son las más cercanas a la Comunidad --formas similares de gobierno, de estructura económica, de historia y de cultura. La AELC es el socio comercial más importante de la CEE; por no estar ligados con ésta más que por medio de acuerdos de libre comercio, sus miembros pueden seguir políticas independientes a las comunitarias. Este arreglo,

aparentemente satisfactorio, fue puesto en duda primero por la firma del Acta Unica Europea y después por las revoluciones del este europeo. Los países de la AELC recelaron del AUE, pues podría serles muy desventajoso quedar fuera de un bloque económico que adquiriría cada vez más fuerza en virtud del ímpetu integracionista. En cuanto a los antiguos países comunistas, se les veía como posibles rivales, por plantear la posibilidad de que solicitasen su ingreso a la CEE.

En enero de 1989, el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, propuso la idea de un "Espacio Económico Europeo" o "Area Económica Europea" (AEE), con el propósito tanto de consolidar el proceso de integración cuanto de evitar que las naciones neutrales solicitaran su ingreso, mediante un tratado entre la CEE y la AELC, el cual fue finalmente firmado en octubre de 1991<sup>23</sup>. Cabe resaltar que la Comunidad Económica Europea rechazó la pretensión de la AELC de participar en la toma de decisiones comunitaria sin asumir la plena membresía. Sin embargo, algunos miembros de la AELC, como Austria, están muy interesados en pertenecer a la CEE, al grado que ya han solicitado su ingreso. Las negociaciones para el AEE o el hecho de que algunos temas conflictivos fueran excluidos para no entorpecerlas parecen indicar que la Comunidad no podrá negar el ingreso a aquellos países de la AELC que estén dispuestos a plegarse a las reglas comunitarias. Por otra parte, los solicitantes deberán enfrentar la cuestión de una política exterior y de defensa común, lo cual obligará a países

como Austria o Suiza a revisar su neutralidad, ante la desaparición de la amenaza soviética y, sobre todo, ante los imperativos económicos de adherirse a la Comunidad.

En cuanto a Europa oriental, sus relaciones con la CEE consistían básicamente en intercambios comerciales controlados y limitados por aranceles impuestos por la Comunidad a productos "sensibles"<sup>24</sup>. Hasta 1988 las relaciones fueron ambiguas, debido a la negativa del Consejo para la Asistencia Mutua Económica (CAME) de establecer relaciones comerciales con la Comunidad Europa --lo cual equivalía a reconocerla como una entidad política diferenciada--, y también a causa del enfrentamiento Este-Oeste. Pero las revoluciones de 1989 alteraron radicalmente la situación: súbitamente se abrieron grandes mercados al este, aunque también surgieron problemas sociales y políticos --la inmigración y el temor al restablecimiento del comunismo--, forzando a la CEE a desarrollar una política más activa hacia la región. Un programa de ayuda fue elaborado, casi todos los aranceles fueron abolidos y se permitió los países del este europeo solicitar los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). La Comunidad negoció --con cierta dificultad, ante la resistencia de algunos miembros a abrir sus mercados-- acuerdos comerciales con Bulgaria, la ex-Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania en diciembre de ese año.

Lo anterior obliga a preguntarse, por otra parte, si algunos países orientales podrán pretender eventualmente a la membresía

comunitaria. Los cuatro más desarrollados --la República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia-- han anunciado su deseo de ingresar y sostienen que reúnen --o por lo menos reunirán en un futuro cercano-- los requisitos para ello: se encuentran en Europa (el único requerimiento específico del Tratado de Roma), son democracias pluralistas, respetan los derechos humanos, han establecido economías de mercado y han logrado cierto grado de desarrollo. Además sostienen que no podrán mantener el consenso interno ante los dolorosos ajustes económicos, a menos que la Comunidad deje abierta la posibilidad de su membresía; de otro modo, podrían caer en la inestabilidad política y social, lo cual tendría consecuencias negativas para la CEE --incertidumbre e inmigración masiva.

La Comunidad Económica Europea reconoce que hay importantes intereses en juego con respecto al desarrollo de los países del este europeo. Además de la solidaridad con sus vecinos y la convicción de que la prosperidad económica beneficiará tanto al Este cuanto al Oeste, la CEE teme que el fracaso económico en esta región provoque una inmigración masiva a Europa occidental. Quizá la Comunidad no tenga otra opción más que aceptar el ingreso de los países orientales, así como el de los miembros de la AELC. Las preocupaciones políticas se impondrán sobre las consideraciones económicas. Por ende, la cuestión que se plantea es *cuándo* ingresarán estas naciones, aunque es todavía difícil predecirlo.

Por último, el tema de la migración también subyace en la relación de la Comunidad Económica Europea con sus vecinos mediterráneos, aunque en este caso no se plantea en absoluto la cuestión del ingreso al organismo comunitario. Una de las principales características de esta relación --además de la ayuda económica y del acceso preferencial de sus exportaciones a la CEE-- es el creciente número de nacionales de estos países que radican en la Comunidad, por ejemplo los árabes en Francia o los turcos en Alemania. Esto preocupa a varios miembros de la CEE, quienes temen que los inmigrantes ilegales puedan transitar más fácilmente por el Viejo Continente al removerse progresivamente las barreras a la libre circulación de personas. Sin embargo, no se ha llegado a ningún acuerdo en este punto. La Comunidad ha intentado, por otra parte, frenar la inmigración mediante la ayuda económica a estos países, aunque ésta ha sido notablemente insuficiente para permitirles resolver sus problemas económicos<sup>25</sup>. Además, es probable que se endurezcan los controles migratorios relativos a las personas procedentes de los países árabes del Mediterráneo.

¿Qué podría esperarse, en términos de política exterior, de una tercera ola de ampliación? Posiblemente, a mediano plazo se limitaría a los países de la AELC, por las razones expuestas --similitud política, económica y cultural. La experiencia de las dos ampliaciones anteriores sugiere que el ingreso de estos países estimularía a la economía comunitaria; la CEE, como entidad económica, se tornaría más poderosa, aunque es preciso analizar

hasta qué punto éstos países representan economías complementarias, es decir que no compitan contra la Comunidad. Pero suponiendo que ingresaran, no es desmesurado pensar que la toma de decisiones se haría más compleja, pues sería aún más difícil conciliar los intereses de cerca de dos docenas de miembros, ya no de doce, sobre todo en cuestiones de política exterior. Ello alejaría todavía más la posibilidad de conformar una política exterior común que, paradójicamente, sería cada vez más necesaria, ya que los problemas internacionales probablemente se tornarán más acuciantes durante los próximos años.

#### **La vertiente institucional**

En este último apartado se examina la expresión institucional de los dos problemas considerados anteriormente. ¿Cuáles son las atribuciones de los órganos comunitarios? ¿Hasta qué punto prevalece el concepto de supranacionalidad? ¿Cómo han influido las sucesivas ampliaciones en las tres ramas de la Comunidad?

El Tratado de Roma de 1957, que consagró la fundación de la CEE, representó una solución intermedia entre la concepción federalista y aquella de la primacía del Estado-nación; en efecto,

se partía de la observación de que los estados nacionales europeos no estaban dispuestos a convocar a una asamblea constituyente, ni a firmar un tratado que los englobara en un estado federal o en una confederación de estados. Por otra parte, no había duda de que la evolución de la situación internacional, la modificación de las fuerzas políticas y económicas y las transformaciones transnacionales al interior de Europa occidental originaban problemas que no serían resueltos mediante la simple cooperación entre estados nacionales, lo cual hacía necesario, por lo menos en ciertas áreas especializadas, establecer reglamentos y órganos de toma de decisiones supranacionales<sup>26</sup>.

Los órganos de la Comunidad fueron concebidos bajo este espíritu. Primero, la rama ejecutiva: por un lado, la Comisión, compuesta por 17 miembros designados de común acuerdo por los gobiernos de los estados miembros, órgano colegiado, independiente de los gobiernos, es decir eminentemente supranacional. Por otro lado, el Consejo de Ministros, integrado por un representante de cada gobierno. De aquí se desprende que la Comisión representa la visión de una autoridad supranacional, mientras que el Consejo encarna a la "Europa de las naciones". Formalmente, ambos órganos se equilibran mutuamente: la primera propone las decisiones, el segundo decide si las adopta, previa consulta con los gobiernos miembros. Sin embargo, este equilibrio de poderes ha variado con el tiempo:

La Comisión ha ganado autonomía gracias al éxito del proceso comunitario y a su creciente complejidad, pues aunque el órgano propiamente ejecutivo es el Consejo de Ministros, por ser el que toma las decisiones, la Comisión es la que aporta los elementos de las mismas. Por otra parte, la Comisión puede tomar decisiones reglamentarias e individuales que amplían

considerablemente su autonomía, sobre todo en los momentos en que se acelara el proceso de integración<sup>27</sup>.

Segundo, la rama legislativa, representada por el Parlamento Europeo, que funge básicamente como la "conciencia" de la Comunidad, pues según los tratados sólo tiene derecho a opinar sobre la legislación y a emitir mociones de censura contra la Comisión, con una mayoría de dos tercios; además, en teoría los gobiernos pueden nombrar de nueva cuenta a la Comisión que haya sido vetada por el Parlamento. Salvo en ciertas áreas relacionadas con cuestiones presupuestales --puede aprobar o rechazar el presupuesto comunitario desde 1975-- , el PE no tiene poder sobre el ejecutivo<sup>28</sup>. Por último, la rama judicial. La Corte de Justicia es el guardián de la legislación comunitaria; la Comisión y los estados miembros pueden recurrir a ésta si consideran que otras instituciones infringen sus atribuciones.

La preeminencia de la autoridad de los estados miembros --el llamado *intergubernamentalismo*<sup>29</sup>-- no se vio afectada por las sucesivas ampliaciones. Aún más, a raíz de una crisis provocada por una diferencia de opiniones entre Francia y la Comisión en torno a la política agrícola, se concluyó en 1986 el Compromiso de Luxemburgo, que estableció la regla de la unanimidad, dando poder de veto a cada uno de los miembros de la Comunidad. No obstante, al firmarse el Acta Unica Europea en 1986, cuyo propósito era la consecución de un mercado unificado, se introdujo una enmienda al Tratado de Roma, la cual permite que las decisiones en la mayoría

de las áreas se tomasen por mayoría calificada. Dicha enmienda incrementó la importancia de la negociación entre los países miembros y, por ende, la fuerza de la Comisión<sup>30</sup>. Aunque el Consejo sigue siendo la autoridad máxima, la Comisión ya no se limita a proponer medidas, sino que también participa activamente en el proceso de negociación. Además, el subsecuente *principio de subsidiaridad* dicta que la Comisión sólo podrá actuar si los objetivos fijados no pueden ser llevados a cabo de manera satisfactoria por los estados miembros<sup>31</sup>. Por otra parte, cabe mencionar que, a partir del AUE, el Parlamento Europeo obtuvo el derecho de vetar cualquier acuerdo económico preferencial que celebrara la Comunidad con otros estados (artículos 237 y 238, que requieren la mayoría absoluta para la aprobación de dichos acuerdos).

La extensión de las atribuciones de la Comisión explica, según la académica mexicana Soledad Loaeza, conocida europeísta, el hecho de que ésta haya planteado desde 1985 la necesidad de conformar el mercado único europeo con miras a superar la *euroesclerosis* de principios de los ochenta<sup>32</sup>. El Acta Unica Europea fue así una *fuite en avant*, recalca esta autora, es decir "un salto hacia adelante cuando la situación presente no parece ofrecer soluciones inmediatas, que fue favorablemente acogida por todos los gobiernos de los países miembros". Más aún, esta fue la única propuesta que Europa occidental pudo presentar cuando se derrumbó el Muro de Berlín. Así, en 1989

la comisión [propuso] a los europeos un orden construido en torno a la Comunidad, que [era] entonces una estructura excluyente, el corazón de tres Europas. La primera sería entonces la de la CEE, la segunda sería la Europa ampliada a los miembros de la AELC, con los que se [proponía] crear un Espacio Económico Europeo [...], y la tercera sería una Europa formada por los países del centro y del este, a los que se [ofrecían] acuerdos de cooperación industrial e inversiones directas<sup>33</sup>.

Si bien Loaeza admite que la reciente autonomía de la Comisión puede ser pasajera, explicarse tanto porque el orden europeo está en transición cuanto por la personalidad misma de su presidente, el francés Jacques Delors, su análisis sugiere que hoy en día la Comisión es el único actor relevante en términos institucionales. Sin embargo, de ahí a que este órgano formule e implemente una política exterior común hay una gran distancia. En efecto, es menester primero que solucione las diferencias *políticas* entre los miembros de la Comunidad, en particular las divergencias de los tres países más importantes: Francia, la Gran Bretaña y Alemania. Hasta ahora, sin embargo, no lo ha logrado.

## II. EL OBSTACULO EXTERNO: LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS

### El reacomodo posbélico: 1945-1962

Al concluir la Segunda Guerra Mundial, los tres vencedores --cuatro si se incluye a Francia, la cual fue liberada por los norteamericanos-- se abocaron a la tarea de construir un orden que asegurase la paz y la seguridad internacionales. Francia e Inglaterra eran los únicos países que podían debatir sobre la estructura de defensa del Viejo Continente, por lo que debían conciliar sus intereses y pronunciarse sobre la conveniencia de mantener o no la presencia de los Estados Unidos, ante la percepción de los europeos occidentales de una amenazadora Unión Soviética; cabe notar que en este punto --la amenaza soviética--, las opiniones europeas fueron bastante más homogéneas, pues todos estaban de acuerdo en el peligro que la URSS representaba.

A partir de 1948, los Estados Unidos fueron la fuerza motriz de la reconstrucción y de la integración europeas. Pero pensaban en un socio unido, no en un posible competidor, al formular sus planes sobre un orden mundial para la posguerra. Buscaban contribuir a la reconstrucción del Viejo Continente (Plan Marshall, 1947), para cimentar el nuevo orden liberal de comercio en el marco del GATT

(creado en 1947), asegurarse mercados y evitar la expansión del comunismo. Así, impulsaron la creación de la Organización Europea para la Cooperación y el Desarrollo (1948), de la Unión de Pagos Europea (1950), de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (1951), y de tres Comunidades: la de Defensa Europea, la Económica Europea, y la del Carbón y del Acero. En suma, la relación de Washington con la naciente Comunidad Económica Europea estaba definida no sólo en términos de prosperidad sino principalmente en términos de seguridad --amenaza soviética, partidos comunistas e inestabilidad económica. Su antecedente, el Plan Schuman de 1952 --que creó la CECA--, fue visto por los norteamericanos como un medio para evitar otra guerra en Europa y frenar la subversión comunista en el continente.

La Gran Bretaña, debido a su debilidad y a su dependencia financiera frente a Norteamérica, participó dócilmente en el diseño de las nuevas instituciones multilaterales que surgirían después de 1945, aunque debe reconocerse que los británicos fueron los primeros en comprender --antes que Francia y que los Estados Unidos, inclusive-- lo inevitable del cisma ideológico y de la Guerra Fría.

Después de haber pensado, como sus aliados, en un entendimiento con la Unión Soviética que prolongara la alianza de la guerra y en el objetivo de una Europa Occidental independiente, concluyeron rápidamente que lo primero ya no tenía razón de ser y que lo segundo era inalcanzable, por lo que el primer objetivo de la política británica debía ser la defensa de Europa Occidental ante la amenaza de la expansión soviética,

para lo cual era indispensable amarrar solidamente a Europa a una América juzgada ingenua e irresoluta<sup>34</sup>.

Tanto en la administración del Plan Marshall, cuanto en la creación del Consejo de Europa o de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), prevalecieron las preferencias británicas. Londres aparecía así como una potencia conservadora, dado que reconocía la supremacía norteamericana. El *statu quo* de la posguerra era un *second best*, respecto a un mundo ideal donde la Gran Bretaña sería la primera potencia --como correspondería a un gran imperio, lo cual dejaría de ser definitivamente en 1949--, en vez de desempeñar el papel del mejor segundo, un mundo donde Europa no estuviese amenazada, ni la mitad de su extensión dominada por la potencia soviética. Por ello, el Reino Unido decidió proveerse de armamento nuclear, a la vez como instrumento de negociación frente a Washington y como sustituto en caso de que la protección de los Estados Unidos frente a la Unión Soviética llegara a faltar. El armamento nuclear británico se inscribía pues en un sistema cuyos fundamentos últimos eran la relación con Europa, en general, y el mantenimiento de la presencia norteamericana en el Viejo Continente, en particular.

La fuerza británica en la OTAN aparecía tanto como una contribución a la defensa europea cuanto como el complemento europeo de la disuasión americana, ya sea desempeñando el papel de detonador o santuarizando el territorio británico, transformado en base de operaciones norteamericanas en Europa<sup>35</sup>.

La postura inglesa, en suma, era una suerte de "gaullismo invertido", pues no buscaba mayor independencia mediante la autonomía en la toma de decisiones, sino desempeñar un papel preeminente al tornarse en un socio indispensable de los Estados Unidos en lo tocante a la defensa de Europa. Sin embargo, el concepto mismo de la *relación especial* era algo difuso y ambiguo, pues asumía diferentes significados en ambos lados del Atlántico. Lo que parecía estar claro es que dicha relación constaba de tres características: asimetría --dependencia de la Gran Bretaña hacia los Estados Unidos desde 1945--, interpretaciones diferentes --la relación sólo era "especial" para los ingleses, que le otorgaban mucho más importancia que los norteamericanos-- y malos entendidos --cuando las expectativas que indujo la relación no se cumplieron<sup>36</sup>.

Para Francia, por el contrario, el orden de la posguerra era "triplemente injusto y escandaloso". Primero, por haber sido excluida de las grandes conferencias que definieron sus reglas (Yalta y Postdam) y porque sus reivindicaciones respecto a Alemania fueron ignoradas --participó en la ocupación de ésta sólo gracias a la condescendencia inglesa--; segundo, por su debilidad y dependencia frente a los Estados Unidos, quienes la liberaron de la tutela nazi; por último, porque en Yalta Europa fue dividida sin consultar a París, tradicional defensor de las autonomías nacionales en el centro de Europa. De ahí el triple desafío al

*statu quo* por parte del general De Gaulle, cuando comenzaba la reconstrucción europea:

una "Francia con manos libres", que se desentendería de la integración militar atlántica y que no aceptaría "ningún tipo de dependencia"; una "Europa europea", definida por la independencia con respecto a los Estados Unidos; una "Europa del Atlántico a los Urales", donde renacerían las independencias nacionales en el Este y el Oeste, con lo cual se superaría la división de Europa, ofreciendo a la vez una solución al problema alemán que suponía el protagonismo de Francia y de la Unión Soviética, así como un papel más marginal por parte de los Estados Unidos y uno más ambiguo por parte de la Gran Bretaña<sup>37</sup>.

Pero durante los cincuenta los Estados Unidos asumieron un papel internacional claramente hegemónico. La CECA era vista por Washington como una contribución al orden mundial bajo su control; los costos --en especial por la defensa militar del Viejo Continente y aquellos derivados de la protección de las industrias europeas de carbón y de acero-- podían ser absorbidos en aras de su dominio mundial<sup>38</sup>. Pero Francia seguía resistiéndose a la tutela norteamericana; si bien De Gaulle había dejado el poder en 1946, sus conceptos prevalecieron durante la Cuarta República. Mendès-France optó por el camino de la integración, pero también fue un firme partidario de las tesis gaullistas, útiles para afirmar la independencia gala frente a los Dos Grandes y lograr más apoyo para el estado francés; en particular, desarrolló la bomba nuclear, dotando a Francia de gran poder de negociación.

Por otra parte, el conflicto de Suez de 1956 fue una ducha helada para las pretensiones imperiales tanto de la Gran Bretaña cuanto de Francia. La crisis empezó cuando el jefe de estado egipcio, Gamal Abdel Nasser, decidió nacionalizar el canal de Suez en julio. Británicos y franceses decidieron intervenir militarmente el 5 de noviembre; sin embargo, se encontraron con la desaprobación de los Estados Unidos, que los obligaron a retirarse dos días después --Washington amenazó a Londres con dejar de respaldar a la libra esterlina, que atravesaba por un difícil momento<sup>39</sup>. El incidente puso así claramente de manifiesto la dependencia de ambos países europeos hacia los norteamericanos en una área en la cual ni Francia ni la Gran Bretaña, en virtud de los condicionantes de la Guerra Fría, ya no podían ejercer su tradicional influencia; en efecto, en regiones con esa importancia estratégica, las decisiones políticas correspondían únicamente a las superpotencias.

La crisis de Suez de 1956 fue así una caricatura de los intentos de Francia y de la Gran Bretaña por imponer su presencia en la región después de 1918. Si bien Inglaterra sufrió más por el fracaso, recuperó más rápido su autonomía de acción --sobre todo en Egipto--, ya que Francia estaba enredada en el conflicto argelino; Londres mantuvo una presencia militar, económica y política mediante sus bases de Malta y de Chipre --en Libia permaneció hasta 1969, año de la llegada de Kadafi. Inglaterra también custodió, junto con los Estados Unidos, a las monarquías árabes --la dinastía hachemita reinaría en Bagdad hasta 1958. Si bien la subordinación

de Londres frente a Washington permitió que los británicos participaran de nueva cuenta en los asuntos regionales, también les impidió establecer una nueva relación con el nacionalismo árabe, como lo intentó De Gaulle después de la Guerra de los Seis Días. Por su parte, el presidente francés ya empezaba a considerar a Israel como demasiado ligado a la política norteamericana; condenó el inicio de hostilidades por parte de éste en 1967, pues consideraba que el conflicto favorecería a las superpotencias, en particular a la Unión Soviética<sup>40</sup>, postura que fue alabada por los nacionalistas árabes. Esto permitiría a Francia más tarde proveer de armamento a Libia, que había roto con los Estados Unidos y con la Gran Bretaña y que buscaba equipar a su ejército sin recurrir a la Unión Soviética. Pasaría lo mismo después de 1973 con Iraq; Francia le vendería armas para equilibrar sus compras de energía.

La humillación de Suez explica quizás el hecho de que el general de Gaulle no haya variado significativamente su visión de la política exterior y de la relación que Europa debía mantener con los Estados Unidos, al retomar las riendas del gobierno en 1958. Su postura se basaba en seis convicciones centrales. Primero, Francia debía desempeñar un papel de primer plano en los asuntos del mundo, pero con absoluta libertad e independencia. Segundo, ante la existencia de las "dos hegemonías", el general quiso sustraer la política francesa de la influencia norteamericana, además de que recelaba de las organizaciones internacionales, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte o la Comunidad

Económica Europea, por sus posibles consecuencias restrictivas de la soberanía nacional. Tercero, De Gaulle no ocultaba su animadversión hacia los conceptos de supranacionalidad e integración, aunque no se oponía a la unidad europea; ésta debía lograrse mediante la libre cooperación de los estados. Cuarto, la cooperación entre los seis estados miembros de la Comunidad Económica Europea no sería una realidad política hasta que Europa fuese verdaderamente "europea", lo cual significaba que ésta fuera capaz de tomar conciencia de sus propios intereses, de no plegarse más a las órdenes de Washington y de apartarse de la política de bloques. Quinto, sin descuidar a la Europa de los Seis, Francia debía mirar hacia la otra Europa y buscar la *détente* y el acercamiento a las naciones del Este, en particular la Unión Soviética; de ahí su famosa fórmula de "Europa del Atlántico a los Urales". Sexto y último, en el centro de la división europea estaba Alemania; el general buscaría entonces establecer lazos estrechos con la República Federal, gracias a su relación personal con el canciller Adenauer<sup>41</sup>.

La idea de la "Europa europea" del general acordaba a la Comunidad el papel de tercera potencia planetaria, al lado de los Estados Unidos y de la Unión Soviética, pero en el marco de la alianza occidental y como una organización europea independiente. De Gaulle juzgaba que las garantías de disuasión norteamericanas frente al peligro soviético carecían de dignidad y de seguridad: de dignidad, pues la autonomía de las naciones europeas estaba

constantemente amenazada por las presiones de Washington y simplemente desaparecería en caso de conflicto militar; de seguridad, porque la construcción de misiles nucleares soviéticos susceptibles de alcanzar el territorio estadounidense ponía en duda la garantía norteamericana; en opinión del general, la estrategia de la "respuesta flexible"<sup>42</sup> exponía a Europa a ser destruida en primer término, pues las dos superpotencias podían acordar librar batalla en Europa y mantener sus respectivos territorios como "santuarios"<sup>43</sup>.

Los estados europeos debían tener absoluta autonomía en sus políticas de defensa; de ahí la *force de frappe*, que tenía una función eminentemente europea y política: a cambio de la protección nuclear de sus vecinos comunitarios --pues los intereses estratégicos de los europeos occidentales eran en cierto modo idénticos--, De Gaulle esperaba que se reconociera la primacía de Francia en la Comunidad. En un primer tiempo estuvo dispuesto inclusive a reconocer la igualdad entre Francia y la Gran Bretaña, con la idea de formar con ésta un condominio nuclear europeo; sin embargo, empezó a sospechar de Londres, que le parecía ser el caballo de Troya de los norteamericanos que destruiría desde adentro a la Comunidad. Si el Reino Unido estaba realmente dispuesto a aceptar una Europa independiente, era bienvenido, pero debía demostrar su buena voluntad accediendo a contribuir a la creación de una hipotética organización de defensa europea, cuya credibilidad aumentaría de sumarse las fuerzas nucleares

británicas. La disuasión nuclear permitiría así reafirmar el papel que Francia quería desempeñar, es decir tener la influencia política de una gran potencia, bajo el marco de tres principios: el poder igualador del átomo que permitía la disuasión del fuerte por parte del débil, el rechazo a las alianzas y el papel de multiplicador de incertidumbre que desempeñaba la disuasión nacional para el adversario; en suma, *indépendance, détente, entente, coopération*<sup>44</sup>.

El objetivo final del general era superar progresivamente la división del mundo en dos bloques. Primero, el reforzamiento de la autonomía de los europeos occidentales reduciría la influencia norteamericana. En segundo término, el ejemplo de Europa occidental activaría las fuerzas nacionalistas en Europa oriental y por lo tanto sacudiría la hegemonía soviética, basada en la ideología. Por último, una Europa occidental autónoma podría igualmente facilitar el diálogo con Moscú, indispensable para el éxito de la *détente*. Por otra parte, una Europa unida era una condición para resolver el problema alemán. A este respecto, el general de Gaulle

ofreció los instrumentos de control necesarios en caso de que la estructura de bloques desapareciera, y por medio de su política de diálogo propuso a los alemanes una vía realista, más allá de las peligrosas esperanzas de neutralización y de proyectos de reunificación irreales<sup>45</sup>.

A mediano plazo, el general de Gaulle pensaba en una protección nuclear para Alemania que equilibrara su prosperidad

económica y que la obligara a comprometerse a largo plazo en la consecución de una "Europa del Atlántico a los Urales". Para De Gaulle, la ayuda norteamericana era insuficiente para contener el avance soviético y comprometía, además, la independencia del Viejo Continente. Por ello el general pregonaba la creación de una Europa unida, formada por estados soberanos, aunque organizada en torno a Francia --"l'ordre naturel des choses"--; de este modo, los europeos podrían mantener su autonomía frente a los Estados Unidos y frente a la Unión Soviética. El estadista galo temía en particular que Washington impusiera un modelo de unificación en Europa Occidental que implicase una autoridad supranacional extraeuropea<sup>46</sup>.

Sin embargo, el grandioso proyecto del estadista galo nunca llegó a concretarse, por dos razones principales: por un lado, sus socios europeos no estaban realmente dispuestos a correr el riesgo de enfrascarse en pos de mayor autonomía con respecto a los Estados Unidos; por otro lado, De Gaulle no fue lo suficiente ofensivo como para defender la dimensión europea de su proyecto, replegándose, por el contrario, sobre posiciones nacionalistas cuando encontraba dificultades. Por otra parte, la *force de frappe* tenía un papel únicamente político; no era más que la demostración de que Francia tenía la voluntad de establecer una defensa autónoma y fue una señal para sus socios, instándolos a no participar en la creación de la fuerza multilateral (*Multilateral Force*) propuesta por los Estados Unidos. En realidad el valor estratégico del armamento

nuclear francés era prácticamente nulo: los primeros aviones Mirage IV equipados con cargas atómicas, que fueron puestos en servicio en 1964, estaban completamente a merced de los misiles soviéticos, pues no eran lo bastante veloces para esquivarlos. Del mismo modo, la salida de la OTAN tuvo un valor meramente simbólico; si bien garantizaba la autonomía de decisión del gobierno francés, en caso de crisis, dejando en tal situación excepcional fuera del comando de la alianza atlántica al armamento nuclear galo, no cambiaba en nada la situación general de Francia, cuya defensa seguía dependiendo de la presencia de bases estadounidenses en el Viejo Continente: lo que París ganaba en libertad de acción lo perdía al renunciar a la posibilidad de influir significativamente sobre los planes de la OTAN. En suma, la *force de frappe* no constituía una verdadera garantía de independencia, además de que su desarrollo fue en detrimento del armamento convencional por carecer el país de recursos financieros suficientes para impulsar ambas áreas<sup>47</sup>.

Retrospectivamente, sin embargo, la imagen de la Gran Bretaña como una potencia conservadora y la de Francia como una hostil al *statu quo* impuesto por los Estados Unidos 'aparecen como algo maniqueas. En efecto, en la búsqueda del delicado equilibrio entre solidaridad e independencia, la política francesa, por ejemplo, tendió a alternar entre dos orientaciones:

Cuando las relaciones Este-Oeste entraban en crisis, los franceses tendían a seguir a sus aliados (como durante las crisis de Berlín, de Cuba o de los euromisiles). Cuando las relaciones Este-Oeste mejoraban, los franceses

se acercaban a Moscú con el doble propósito de distanciarse de los Estados Unidos y de competir contra la República Federal Alemana<sup>48</sup>.

En suma, durante el período 1945-1962, el punto débil del gaullismo fue pues el no querer reconocer que ciertos aspectos del *statu quo* le convenían, en particular la protección nuclear y el apoyo económico de los norteamericanos. La Gran Bretaña, por su parte, supo ser conciliadora cuando fue necesario.

#### **De la asociación a la rivalidad: 1962-1981**

A principios de los sesenta, las razones que habían dado sustento a la cooperación entre Europa Occidental y los Estados Unidos durante el período anterior --su miedo al estalinismo, el rechazo por parte de la Unión Soviética de ayuda para su reconstrucción y la oposición del Kremlin al GATT, y la mutua dependencia en los respectivos mercados-- empezaron a perder fuerza ante la búsqueda de mercados alternativos y más lucrativos, la disminución de la amenaza soviética --al morir Stalin en 1953 sus sucesores optaron por la "coexistencia pacífica", aunque mantuvieron la disciplina comunista en Hungría y en Checoslovaquia--, y la incipiente *détente*<sup>49</sup>. Durante los años más crudos de la Guerra Fría, la CEE había buscado un intenso contacto comercial con Washington, por

tener cerrados los mercados de Europa Oriental; pero más tarde, cuando la Comunidad empezó a tener mayor intercambio comercial con el este y a defender intereses propios, los dirigentes estadounidenses se molestaron por lo que vieron como una política de apaciguamiento hacia los comunistas. En contrapartida, los Estados Unidos toleraron --o quizá subestimaron-- los costos que para su comercio implicaban los altos aranceles comunitarios, los subsidios a la exportación, las reducciones de tarifas para ciertos países mediterráneos y la competencia europea en terceros mercados. Ahí fueron sembradas las semillas de futuros desacuerdos; en efecto, la noción de un mercado común inevitablemente llevaría hacia la discriminación contra los países que no fueran miembros de la CEE.

Ante la gradual pérdida de influencia norteamericana en el proceso de integración europeo, el presidente John F. Kennedy formuló su idea del "Gran Diseño", en julio de 1962, con el propósito de redefinir las relaciones con Europa, instando a la Comunidad a ser un socio en pie de igualdad en cuestiones bilaterales, además de impulsar la entrada de la Gran Bretaña al círculo comunitario. El tono cordial de la declaración no ocultaba sin embargo el deseo del presidente norteamericano de hacer énfasis en la calidad de subordinada, no de rival, de la CEE. Por ende, su propuesta no fue bien recibida: De Gaulle se opuso al proyecto y siguió impulsando el desarrollo de la fuerza nuclear francesa --la

*force de frappe*--, símbolo de la independencia y de la grandeza de Francia.

Entre 1963 y 1970, los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea oscilaron entre la insensibilidad y la hostilidad mutuas, mientras trataban de ajustar sus respectivas posiciones en la esfera mundial. Al final de este periodo, otros centros de poder económico internacional estaban emergiendo (por ejemplo, Japón, y en cierta medida, la Organización de Países Exportadores de Petróleo --OPEP--), además de la CEE; los norteamericanos ya no estaban en condiciones de dominar el comercio mundial. Washington descubrió que, fuera de la esfera de la OTAN, sus aliados europeos se habían tornado en competidores y, en algunos casos, en acérrimos rivales.

De esta manera, se agrió la relación entre Washington y Bruselas: en el terreno comercial, hubo quejas norteamericanas por las reducciones arancelarias a países africanos y del Mediterráneo, y por la discriminación contra productos similares estadounidenses; se desató igualmente la Guerra de los Pollos entre 1963 y 1964 por causa de la Política Agrícola Común, establecida en 1963, que decretó la protección arancelaria de las industrias "infantes" europeas, ante lo cual los Estados Unidos tomaron represalias restringiendo a su vez las importaciones europeas. La Comunidad se mostró también intransigente ante los intentos de Kennedy de llevar a cabo negociaciones multilaterales de comercio.

En el campo político, también hubo fricciones entre ambos lados del Atlántico. Francia vetó la entrada de Inglaterra a la Comunidad en 1963 y 1967, rechazó en 1964 su membresía en la Agencia Internacional de Energía (AEI), que hubiera equivalido a someter el poderío nuclear francés a la tutela internacional --o más bien norteamericana--, y salió de la OTAN en 1966. En cuanto a la *détente*, la CEE la veía como una oportunidad para hacer negocios con el Este, mientras que los Estados Unidos la consideraban atentatoria contra la unidad atlántica<sup>50</sup>. Por otra parte, los miembros de la Comunidad se abstuvieron de participar en la guerra de Vietnam y asumieron posiciones divergentes de la norteamericana con respecto al conflicto árabe-israelí de 1967.

Richard Nixon, durante sus primeros años en el poder, optó por recurrir a negociaciones bilaterales con los gobiernos de los países miembros, omitiendo tratar directamente con la Comunidad, aun en temas que atañían legalmente a ésta. Pero en 1971 se consumó en Tokio la ruptura con el arreglo financiero de la posguerra, pues Nixon decidió abolir la convertibilidad del dólar en oro, así como las tasas de cambio fijas, imponer aranceles a productos no sujetos a tarifas y fijar un embargo a las semillas oleaginosas, después de que Francia abandonase el dólar. Los Estados Unidos padecían recesión e inflación, derivadas del creciente déficit de su balanza de pagos, tanto debido a la masiva ayuda militar y económica otorgada a sus aliados, cuanto a la tenencia de dólares por parte de los europeos --en particular Francia--, quienes los cambiaban en

oro, con la consiguiente sangría para la Reserva Federal. La merma del predominio económico de Washington redujo así su capacidad de moldear la política mundial, es decir de actuar como un estrategón relativamente benigno; el rompimiento del acuerdo de Bretton Woods de 1944 permitiría mayor independencia para los europeos en términos comerciales, monetarios y políticos.

Dos años después, en el Medio Oriente se desencadenó una crisis que alteró considerablemente el entorno internacional y, por ende, la posición de la Comunidad Económica Europea. El 7 de enero de 1973, los ejércitos sirio y egipcio lanzaron una sorpresiva ofensiva contra el estado de Israel, el cual estaba celebrando la fiesta del *Yom Kippur*. Sin embargo, gracias a la ayuda estadounidense Israel pudo revertir la situación, derrotando a los sirios y acorralando a los egipcios en la región de Suez. Pero ante la presión de la Unión Soviética --que amenazó con intervenir unilateralmente en Egipto-- los contendientes llegaron a un acuerdo. El Cairo recobró el canal de Suez --reabierto a la navegación en 1975-- y se comprometió a no combatir a los israelíes que permanecían en el Sinaí. Ante el fracaso militar, los países árabes optaron por utilizar por vez primera el arma petrolera, hiriendo así en su talón de Aquiles a la sociedad occidental; en efecto, cerca del 70% de los requerimientos petroleros de Europa provenía del Medio Oriente.

Frente al alza de precios por el embargo árabe, los países de la Comunidad Económica Europea, más preocupados por el abasto que por su unidad, buscaron acuerdos por separado con los productores<sup>51</sup>. Inglaterra e Italia, por ejemplo, apoyaron la postura proárabe de Francia, que los Países Bajos y Alemania Federal juzgaron inaceptable --por ejemplo, en consideración a Israel la RFA no había entablado relaciones diplomáticas con Egipto sino hasta 1971. Por otra parte, la negativa europea de poner a disposición de los Estados Unidos sus bases aéreas para abastecer a Israel en su esfuerzo de guerra en octubre de 1973, así como el comunicado comunitario del 15 de diciembre de 1973, que llamaba a las partes en conflicto a reconocer los legítimos derechos de los palestinos, irritaron profundamente a Washington. Las cosas también se complicaron por la falta de un marco institucional adecuado, pues el conflicto árabe-israelí estaba fuera de la competencia regional de la OTAN y de los límites legales de la Comunidad Económica Europea. Además, las superpotencias ignoraron a los europeos cuando negociaron la solución de la crisis, al igual que en el caso de Suez.

Cabe notar, por otra parte, que a partir de los sucesos de 1973, los norteamericanos desarrollaron un punto de vista que perdura en parte hasta hoy: los europeos en poco o nada podían contribuir a la resolución de los problemas del Medio Oriente y sólo estaban interesados, en realidad, en asegurar su abastecimiento de crudo y en vender armas a los estados árabes,

desplazando tanto a soviéticos cuanto a estadounidenses; estos últimos estaban cada vez menos propensos a considerar la colaboración política con los europeos como contrapeso a la creciente rivalidad económica. Aquellos, por su parte, empezaron a pensar que Washington, a causa de sus propias obsesiones, sobreestimaba la amenaza soviética en el área y apoyaba desmesuradamente a Israel. Si bien ambos juicios eran sin duda exagerados, permearon las actitudes de varios dirigentes en ambos lados del Atlántico<sup>52</sup>.

El año de 1973 también marcó un cambio, breve pero intenso, en la actitud estadounidense hacia la CEE y hacia la OTAN. La entrada de la Gran Bretaña a la Comunidad en 1973 --durante largo tiempo impulsada por Washington y que coincidió con el desarrollo de la Cooperación Política Europea como un foro de consulta y coordinación de política exterior, en áreas no contempladas por el Tratado de Roma-- fue un indicador de ese cambio. Además, la participación de los Estados Unidos en Vietnam había terminado y Washington había forjado nuevas relaciones con la Unión Soviética y China; Nixon intentó entonces acercarse de nueva cuenta a los europeos mediante el anuncio del "Año de Europa" --al estilo del "Gran Diseño" de Kennedy--, articulado por su secretario de Estado, Henry Kissinger. Este llamaba a formular una nueva "Carta Atlántica" para revivir las relaciones entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos. Así, los europeos deberían consultar a Washington, antes de tomar acciones o hacer declaraciones en

temas de política exterior, es decir relativas a la diplomacia y a la seguridad.

Los europeos estaban demasiado debilitados por la crisis de 1973 como para negarse. Como se ha dicho, durante el embargo petrolero decretado por la OPEP contra Holanda, algunos miembros violaron abiertamente las reglas comerciales al concluir acuerdos bilaterales con los productores de petróleo árabes. Hasta entonces, la Comunidad nunca había estado tan dividida en torno a una cuestión formalmente comercial --el petróleo--, pues entraba dentro de los límites legales del Tratado de Roma, aunque de hecho era un asunto eminentemente político y diplomático. Por lo tanto, aceptó el condicionamiento norteamericano mediante la *Fórmula Gymnich* de junio de 1974, bajo la cual se comprometían a informar a los "gobiernos amigos" sobre las deliberaciones de la CPE que los atañeran. No obstante, Francia desafió de nuevo a los Estados Unidos, al negarse a ingresar a la Agencia Internacional de Energía y al fomentar la creación del Diálogo Euro-Arabe en 1974. Este último hecho molestó particularmente a los norteamericanos; el Diálogo parecía ser el preludio de una política exterior comunitaria.

No obstante, en 1975 mejoró la relación debido a dos importantes sucesos. Primero, en el área de la diplomacia los acuerdos de Helsinki mostraron que la cooperación entre los Estados Unidos y Europa Occidental podía ser benéfica en áreas de interés

común, como la *détente*, aunque la presencia de los estadounidenses en la CSCE causó controversias. Segundo, en el terreno económico, la Convención de Lomé --marco de los acuerdos comerciales de la Comunidad Económica Europea con Africa-- eliminó las preferencias arancelarias que había fijado antes la CEE con sus socios africanos y que tanto habían disgustado a Washington, que las consideraba discriminatorias para su propio comercio con la Comunidad; a partir de ahora sólo serían beneficiados los países del llamado APC --es decir los miembros africanos, caribeños y pacíficos de la Convención de Lomé.

A finales de los setenta, la administración de Jimmy Carter buscó ampliar los lazos políticos con la Comunidad. El momento parecía adecuado; la *détente* proseguía y las relaciones comerciales con los europeos mejoraban. Sin embargo, la CEE intentó seguir un cauce autónomo en sus relaciones internacionales. En 1980, escéptica ante los acuerdos de Campo David, la Comunidad llamó, mediante la Declaración de Venecia, a la creación de un estado palestino y a la participación palestina en las pláticas de paz, y demandó garantías internacionales para la salvaguarda de fronteras mutuamente reconocidas. A pesar de estas diferencias sobre la cuestión del Medio Oriente, los europeos apoyaron en 1981 un plan norteamericano que contemplaba la creación de una fuerza multinacional para vigilar el retiro de Israel de la península del Sinaí.

En contraste, la tímida respuesta europea a la crisis de los rehenes en Irán en 1981 irritó a los Estados Unidos, que esperaban sanciones más inmediatas, al igual que en el caso de la invasión de Afganistán por parte de la Unión Soviética, a finales de 1979. Carter buscó empero mejorar las relaciones bilaterales con los soviéticos, mediante la firma de los acuerdos SALT II, y reactivó la Ronda Tokio del GATT --ambas acciones fueron bien recibidas por los europeos: los primeros porque no comprometían a las fuerzas nucleares de Francia e Inglaterra en el proceso de desarme, la segunda porque mostraba la voluntad de Washington por destrabar los temas sensibles, como la agricultura. Además, el presidente norteamericano hizo una visita oficial a la CEE en 1979 --si bien simbólico, fue un hecho sin precedentes--; aceptó a la PAC como un *fait accompli*; aprobó la presencia del Presidente de la Comisión Europea en las Cumbres Económicas, que habían empezado en 1977; impulsó las reuniones bianuales de alto nivel con la Comunidad. Por último, Carter fue el primer presidente estadounidense en dar su plena aprobación a la Cooperación Política Europea, el mecanismo institucional creado en 1969 para que la Comunidad eventualmente conformase una política exterior común, como se verá en el siguiente capítulo.

**El antagonismo: la década de los ochenta**

En 1981 se inició una nueva fase de la relación con la llegada de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos, quien estaba decidido a reconstruir la fuerza militar estadounidense para hacer frente a la que veía como una amenazadora Unión Soviética. La nueva postura de Washington se oponía a los intereses europeos --más propensos a la distensión con la URSS, básicamente-- ya que la Comunidad no consideraba que el enfrentamiento Este-Oeste revistiera características globales, como insistía el presidente Reagan --por ejemplo, Centroamérica, Polonia o el Medio Oriente. Pero ya antes de la llegada de Reagan al poder, Carter había endurecido su posición a raíz de la invasión de Afganistán, además de haber echado marcha atrás en la ratificación de los acuerdos SALT II y aumentado en un 5% el gasto militar estadounidense. Reagan quiso distinguirse claramente de su antecesor; pretendía restablecer la dominación militar norteamericana mediante una estrategia militar global en la cual Europa ocuparía una posición secundaria. Los europeos veían además con alarma la poca atención norteamericana en lo relativo al control de armamentos, así como la perspectiva del despliegue de misiles nucleares en Alemania.

La primera tensión seria entre Reagan y la Comunidad se produjo por la cuestión de las sanciones económicas. La Casa Blanca pensaba que la Unión Soviética estaba pronta a derrumbarse, a lo cual se podría contribuir con cierta presión económica; por ello, a resultas de la imposición de la ley marcial en Polonia en diciembre de 1981, Reagan decretó una serie de sanciones que iban

más allá de lo acordado con los aliados, como el embargo a la tecnología norteamericana para el gasoducto entre Siberia y Europa Occidental. Si bien los europeos habían condenado la proscripción del sindicato polaco Solidaridad, no podían aceptar la posición de Washington, quien perjudicaba así sus exportaciones y mantenía a la vez las exportaciones norteamericanas de trigo. Sin embargo, se llegó a un arreglo en Versalles en junio de 1982; los Estados Unidos tolerarían las exportaciones europeas relacionadas con el gasoducto, mientras que Bruselas sería "prudente" en su política de créditos hacia el bloque soviético. Pero ante el anuncio de Mitterrand de que ello no limitaría en nada la libertad de acción de Francia, Reagan amplió las sanciones a las filiales norteamericanas y a la tecnología bajo licencia. Francia y la Gran Bretaña replicaron que la extraterritorialidad era ilegal y ordenaron a sus empresas que ignoraran el embargo.

En suma, la mejoría lograda por Carter se había venido abajo debido al nuevo antagonismo en política exterior y en cuestiones comerciales entre Bruselas y Washington. La Comunidad era vista por los Estados Unidos como la "Fortaleza Europea", poco cooperativa con sus aliados norteamericanos. Por ello la administración Reagan declaró la guerra a la Política Agrícola Común y a la política europea sobre el acero, atacando los subsidios y los créditos a la exportación, así como los aranceles, alegando que éstos iban en detrimento de los productos estadounidenses e insistiendo en apegarse a las reglas del GATT. Durante el segundo mandato de

Reagan se resolvieron algunas disputas comerciales, después de amenazas mutuas de imponer aranceles y barreras. Pero el ingreso de España y Portugal a la Comunidad --países que competían contra los cítricos y otros productos agrícolas norteamericanos-- agrió aún más la relación, que estuvo a punto de degenerar en una guerra comercial, a pesar de que estos países ingresaron a la OTAN.

El bombardeo norteamericano de Libia de 1986 fue muy mal acogido por los miembros de la Comunidad Económica Europea, que lo vieron como un acto irresponsable --exceptuando a la Gran Bretaña, desde donde despegaron los aviones norteamericanos. En efecto, los países mediterráneos serían los primeros afectados por el terrorismo árabe, razón por la cual Francia y España se negaron a que los aviones de los Estados Unidos sobrevolaran sus respectivos territorios; la Gran Bretaña estaba más a salvo, merced a su situación insular, además de que el incidente libio le permitió reafirmar su *relación especial* con los norteamericanos, pero también puso en tela de juicio su vocación comunitaria; así legitimaba, en cierta medida, su relativo desinterés por la unidad europea. En efecto, la estrategia de la primer ministra británica, Margaret Thatcher, consistió en tratar por separado los diferentes aspectos de la integración europea --económicos, monetarios, sociales y políticos-- y en negarse a establecer nexos entre estos. Londres rechazó la meta de la unidad política, favoreció un modelo de integración económica basado en el libre comercio y prefirió que se coordinaran las políticas exteriores, de seguridad y de defensa

fuera del marco de la CEE; sin embargo, debido a su postura antagónica, la Gran Bretaña pocas veces maximizó su influencia en la Comunidad durante esos años<sup>53</sup>.

En cuanto al bloque soviético, desde 1983 tanto Thatcher cuanto el presidente francés, François Mitterrand, decidieron entablar una relación más constructiva con aquél; Mitterrand, por ejemplo, recibió al canciller soviético, Andrei Gromiko, durante el otoño de 1983, después de la crisis del Boeing surcoreano, viajó a Moscú en 1984 y recibió al general Yaruzelski, el dirigente polaco, en París en 1985. El gobierno de Reagan tampoco permaneció inactivo; lanzó la Iniciativa de Defensa Estratégica el 23 de marzo de 1983. Más allá del argumento sobre sus virtudes técnicas, el plan implicaba la renuncia a la destrucción mutua y masiva, así como la necesidad de acuerdos de desarme entre las superpotencias, lo cual inquietó a Londres y a París, que temían verse presionados para incluir sus propios armamentos nucleares en las negociaciones, por lo que decidieron reactivar a la olvidada Unión de Europa Occidental --a principios de los cincuenta la Unión había cedido sus funciones operativas a la OTAN, aunque persistió una cláusula en el artículo V del Tratado de Bruselas de 1948, que preveía la asistencia militar automática en caso de agresión. La respuesta soviética a la Iniciativa fue virulentamente negativa; habría que esperar a que el nuevo líder de la Unión Soviética, Mijail Gorbachev, propusiera el 15 de enero de 1986 la eliminación en tres etapas de todas las armas nucleares para el año 2000. En cuanto a

la llegada al poder de Gorbachev, los británicos reaccionaron con pragmatismo y optimismo, mientras que los franceses prefirieron optar por la prudencia escéptica.

Los años de 1989 y 1990 marcaron un hito en las relaciones entre los Estados Unidos y la Comunidad. Tres acontecimientos llevaron la relación a una arena eminentemente política: el colapso del comunismo y el surgimiento de la Comunidad como un polo de atracción democrática para las sociedades de Europa del este; la reunificación alemana; la búsqueda comunitaria para unificar el mercado interno y expandir las áreas de la unión económica, monetaria y política. Ante la nueva situación, el presidente norteamericano, George Bush, y el comisionado europeo, Jacques Delors, acordaron terminar con una década de recriminaciones entre Bruselas y Washington; los europeos participaron activamente en la Guerra del Pérsico y ambas partes expresaron su deseo de llevar adelante la Ronda Uruguay del GATT.

Sin embargo, el Secretario de Estado, James Baker, propuso, a semejanza de Kennedy y de Kissinger, una nueva "arquitectura atlántica" en su discurso del 12 de diciembre de 1989 en Berlín. Cabe preguntarse, a la luz de los antecedentes previos, si Baker intentaba redefinir la relación de los Estados Unidos con Europa o controlar a la Comunidad<sup>54</sup>. No obstante, Washington y Bruselas acordaron trabajar juntos en el proceso de democratización y de apertura de las economías centralmente planificadas. Aunque algunos

analistas se preguntaban qué podría unir a europeos y norteamericanos al terminar la Guerra Fría, es un hecho que desde 1989 (antes de las revoluciones en el este) el gobierno estadounidense había ya reconocido que el proyecto de unión europea y las reformas en la Unión Soviética tendrían implicaciones para el comercio de los Estados Unidos y para sus intereses políticos y estratégicos --de nueva cuenta el temor a la "Fortaleza Europea"<sup>55</sup>.

Por otra parte, después de que Bruselas y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) establecieron relaciones diplomáticas en 1988, la Comunidad Económica Europea contó con vía libre para firmar acuerdos de cooperación para expandir el comercio con Hungría, Checoslovaquia, Polonia, Alemania Oriental y la Unión Soviética entre 1988 y 1990. Además de la ayuda bilateral, la Comunidad posee el 53.7% de las acciones del nuevo Banco Europeo para la reconstrucción y el Desarrollo (BERD), cuyo propósito es otorgar créditos para financiar el desarrollo del sector privado en los países del este europeo comprometidos con la pluralidad política y con la economía de mercado. El hecho de que los Estados Unidos aceptaran una participación minoritaria en el banco simbolizó la devolución de responsabilidades y de poder de Washington a Bruselas, y la aceptación de que Norteamérica se veía limitada por su geografía y por sus propias deudas para contribuir con montos mayores<sup>56</sup>. Durante la cumbre de Houston, Bush dio su apoyo a la coordinación comunitaria de la ayuda occidental a Europa

oriental; con ello aceptó el papel central de la Comunidad en esa región.

Empero, a finales del mandato de Bush resurgió el espectro de una guerra comercial, por la negativa europea a reducir los subsidios a los productores de semillas oleaginosas y la decisión estadounidense de imponer tarifas de 200% a ciertos productos comunitarios, como el vino. Quedaba por ver si ambas partes llegarían a un acuerdo antes del 5 de diciembre, fecha en que entrarían en vigor las sanciones. Los europeos llegaron a dicho compromiso con los norteamericanos --el acuerdo de *Blair House*-- , aunque los franceses se negaron a acatarlo, por consideraciones de política interna --por un lado, las elecciones en marzo de 1993, en las cuales fueron derrotados los socialistas, como se anticipaba y, por el otro, la imagen defensiva y militante de los agricultores galos, que tienen gran presencia política. Un año después, París ha logrado presionar a sus socios europeos para que pidan a Washington la "revisión" del acuerdo, a lo cual los norteamericanos se han negado tajantemente. Pero de no resolverse este *impasse*, peligrará el comercio mundial, más precisamente la inconclusa Ronda Uruguay del GATT, lo cual podría fomentar mayor proteccionismo y, por ende, agriar una vez más las relaciones entre Washington y Bruselas, así como entre los propios miembros de la Comunidad.

### **III. EL DESEMPEÑO: LA COOPERACION POLITICA EUROPEA**

#### **Los inicios: un optimismo desmedido**

Durante sus primeros años, la Comunidad Económica Europea desempeñó un papel internacional bastante limitado. La Comunidad Europea de Defensa (CED) fracasó en 1954 y la Guerra Fría obligó a mayor disciplina y solidaridad en el seno de la OTAN --y, por ende, bajo la tutela norteamericana--, ante la amenaza que representaba la Unión Soviética. La perspectiva de una política exterior común parecía desvanecerse. No fue sino hasta la cumbre europea de La Haya de 1969 --cuyo antecedente fue el acuerdo franco-germano firmado en 1963--, que los europeos acordaron crear un sistema intergubernamental, con el propósito de trabajar en el diseño de una política exterior y de defensa común, pero fuera del marco formal del Tratado de Roma, pues ningún miembro de la Comunidad estaba dispuesto a ceder un ápice de su soberanía en un tema tan delicado como las relaciones internacionales. Esta cumbre, en la cual Francia levantó su veto a la entrada de la Gran Bretaña a la CEE, sentó las bases para la creación de un Marco para la Cooperación Política, mejor conocido como Cooperación Política Europea (CPE), de modo que la "Europa unida" asumiera "sus responsabilidades en el mundo del mañana".

Al enterrar Francia e Inglaterra el hacha de guerra, quedó claro que la CPE sería moldeada de acuerdo a los intereses de estos países. Ambos eran "potencias medias", ambos contaban con armamento nuclear, ambos tenían un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU y ambos habían tenido colonias y, por ende, conservaban una presencia internacional significativa; además, coincidían en cuanto a la necesidad de armonizar, aunque fuera mínimamente, sus políticas exteriores. Para Francia, la CPE seguía la línea gaullista, mientras que a la Gran Bretaña le permitía atemperar sus diferencias con la Comunidad en otras áreas, en particular en los temas de agricultura y de presupuesto, es decir matizar su imagen de "socio difícil". Pero si la CPE recibió el apoyo de ambos países fue porque no imponía verdaderamente ningún constreñimiento a su autonomía, y no porque Londres y París desearan realmente conformar el embrión de una política exterior común. En efecto, la Cooperación Política Europea

no ponía en peligro a otras relaciones o a la primacía de las ligas bilaterales, por un lado, y no se extendía a otros campos considerados como particularmente sensibles, por el otro. Estaban excluidos, particularmente, los problemas que dividían a los europeos, como la defensa o las relaciones euro-americanas<sup>57</sup>.

A principios de los setenta, al acrecentarse la tendencia integracionista entre los entonces nueve miembros de la CEE, surgió el concepto "poder civil" --según el cual la fuerza de la Comunidad radicaba en los valores económicos y culturales de Europa y en sus pretendidos efectos civilizatorios<sup>58</sup>--, concepto que rechazaba el

uso de la fuerza militar --cuya crudeza quedó de manifiesto durante aquellos años en Vietnam y en Checoslovaquia, a raíz de las intervenciones estadounidense y soviética, respectivamente. Esta idea era un discurso atractivo para la opinión pública europea y para sus excolonias, además de que evitaba que la Comunidad Económica Europea se viera obligada a apoyar a los norteamericanos en sus incursiones militares en otras regiones del orbe<sup>59</sup>.

El Reporte Luxemburgo de octubre de 1970 (también conocido como Reporte Davignon) delineó la guía y los principios que habría de seguir la cooperación política, aunque de manera ambigua, pues hablaba de una Europa compuesta por estados soberanos, a la vez que hacía énfasis en la meta de una Europa unida. Los objetivos de la cooperación en la esfera exterior, definidos en la segunda parte del reporte, contemplaban el intercambio de información para lograr una mejor comprensión de los grandes problemas internacionales, el impulso a la solidaridad entre los miembros, mediante la armonización de los diferentes puntos de vista, la coordinación de sus posiciones y, cuando fuera posible y deseable, el diseño de acciones comunes. Los mecanismos institucionales, que incluían un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que se reuniría dos veces por año, un Comité Político que sesionaría cada cuatro meses y el llamado "Grupo de Corresponsales", encargado de promover el contacto entre las contrapartes, fueron separados de las atribuciones legales de la Comunidad Económica Europea; la Comisión sólo podría dar su opinión si las actividades de la CPE afectaran

a las de la Comunidad; el Parlamento Europeo se reuniría informalmente dos veces por año, para "dar un carácter democrático a la unificación política"<sup>60</sup>.

En la Cumbre de París de 1972, los Seis declararon que la unificación política permitiría a Europa "establecer su posición en los asuntos internacionales como una entidad diferenciada" y que los países miembros deberían lograr conformar, antes del final de la década, una Unión Europea. Además, reconocieron el empalme entre las actividades de la CEE y de la CPE, así como la consiguiente necesidad de asegurar la consistencia entre ambas; el presidente del Consejo Europeo (recién creado) fungiría como el portavoz de la Comunidad en cuestiones internacionales. La CPE fue consolidada a principios de 1973, mediante el Reporte Copenhague, que fortaleció sus bases institucionales.

Sin embargo, la guerra de octubre de 1973 provocó una fuerte sacudida entre los entonces Nueve, no sólo por sus efectos económicos, sino porque puso en evidencia el poco peso de la Comunidad en una zona considerada como vital para la seguridad y la prosperidad del Viejo Continente; además, esta región se había convertido en un coto reservado de los norteamericanos a partir de los cincuenta --la crisis de Suez de 1956 redujo considerablemente la influencia de Londres y de París en la región. Por ello, a lo largo de la década de los setenta, Washington mostró su irritación ante las iniciativas europeas --por ejemplo, el intento de 1971 de

proteger a los refugiados palestinos, la división durante la crisis petrolera de 1973 o la declaración de Venecia de 1980, que llamaba a la creación de un estado palestino, examinada más adelante--, lo cual impidió que la CEE formulara una política definida hacia esta área<sup>61</sup>; de hecho, algunos autores sostienen que los miembros de la Comunidad hubieron de dar una orientación considerablemente más económica y menos política a sus respectivas políticas exteriores ante el poco éxito de sus intentos por influir en la región<sup>62</sup>. En suma,

el conflicto árabe-israelí de octubre de 1973 puso en evidencia la fragilidad de una construcción europea cuyas carencias habían sido hasta entonces ocultadas por la prosperidad interna y por la falta de un conflicto abierto con los Estados Unidos. Reveló la separación existente entre las ambiciones de Europa y sus posibilidades reales de acción<sup>63</sup>.

En diciembre de 1973, la Comunidad Económica Europea --ya conformada por nueve miembros-- adoptó un Documento sobre la Identidad Europea, que pretendía definir sus relaciones con terceros estados, así como su posición respecto a las cuestiones internacionales, ante la falta de unidad europea durante la crisis petrolera y el conflicto árabe-israelí de ese año. Ambos sucesos habían demostrado que los miembros de la Comunidad debían tratar de ponerse de acuerdo sobre cómo resolver problemas de esta naturaleza, que ponían en peligro varios *intereses comunes* y muy importantes, por no decir vitales: garantizar el abastecimiento constante de petróleo, estimular el intercambio económico y luchar

contra el terrorismo; en suma, en 1973 se perdió una oportunidad para impulsar significativamente una política exterior común. No obstante, los resultados de la CPE en el caso de la *détente* fueron positivos: a raíz de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, celebrada en Helsinki en 1975, la Unión Soviética reconoció la situación de la posguerra y los europeos obtuvieron algunas concesiones soviéticas en el rubro de los derechos humanos, así como en aspectos culturales y de comercio<sup>64</sup>.

#### **¿Un nuevo impulso integracionista?**

Cinco años después de Helsinki, la iniciativa Genscher-Colombo de 1980 buscó dotar a la Comunidad de una Acta Europea que ligaría la CPE y la CEE, y que eventualmente, pasados cinco años, se tornaría en un Tratado de Unión Europea; el reporte de Londres del año siguiente consolidaría la mejoría de la administración de la CPE y de sus procedimientos de toma de decisiones en caso de crisis. En 1983, la Declaración Solemne sobre la Unión Europea refrendó los propósitos de la iniciativa; llamaba a la acción exterior común en áreas de interés para el conjunto de los miembros de la Comunidad y apelaba a celebrar consultas mutuas, además de que sugería a los miembros tomar en cuenta la adopción e implementación de posiciones comunes al elaborar sus políticas nacionales. Pero la iniciativa

Gensher-Colombo fracasó, debido a la negativa, tanto de Dinamarca cuanto de Grecia e Irlanda, a añadir una dimensión militar a la CPE. Sin embargo, más tarde, a raíz de la adopción del borrador del Tratado para la Unión Europea en 1984, el Consejo Europeo reunido en Fontainebleau en junio del mismo año decidió la creación de un Comité de Asuntos Institucionales; su reporte, presentado en mayo de 1985 y discutido durante el Consejo Europeo de Milán en junio, llamaba a discutir a fondo los asuntos de seguridad y de defensa, incluyendo la cooperación tecnológica militar, temas hasta entonces formalmente excluidos<sup>65</sup>.

Pero en términos generales la CPE se estancó al iniciar la década, debido a la llegada al poder de Ronald Reagan y al consiguiente nuevo brío de la Guerra Fría (Afganistán, Polonia y Centroamérica), aunado además a los problemas internos de la Comunidad (la cuestión de la ampliación griega y las disputas presupuestales con la Gran Bretaña). La Comunidad había sido muy golpeada por la crisis económica de los setenta --que se debió a cuatro factores: el abandono del patrón oro, el encarecimiento de la mano de obra, la intensificación de la competencia mundial, sobre todo japonesa, las crisis de sobreproducción y los choques petroleros de 1973 y de 1979-80<sup>66</sup>--; ello dio lugar a la llamada *euroesclerosis*, es decir el miedo de que la Comunidad estuviera condenada a producir bienes de baja tecnología --su debilidad se manifestaba en sus altas tasas de desempleo--, mientras la alta tecnología quedaría en manos de Japón y de los Estados Unidos<sup>67</sup>.

En efecto, había dos problemas para avanzar en la integración a principios de los ochenta: la gran proporción presupuestal de la PAC y las excesivas contribuciones de la Gran Bretaña al presupuesto comunitario, la cual no dejaba de manifestar su descontento obstruyendo el desempeño de la Comunidad en varias áreas. En junio de 1984, después de la reunión de Fontainebleau, terminaron momentáneamente las quejas británicas (aunque se reanudarían en 1989). De esta manera, la Gran Bretaña se vio obligada a buscar un equilibrio entre sus intereses particulares y la necesidad de permanecer en el juego comunitario --ceder en los primeros para seguir en el segundo, y pasó así a ser un miembro "normal" (es decir armonioso). Sin embargo, logró evitar que el Acta Unica Europea contemplara el traslado del poder nacional hacia algún órgano supranacional arguyendo que la unidad europea debía partir de estados independientes, con la ayuda de Dinamarca, que compartía este punto de vista<sup>68</sup>. Thatcher rechazó también la unión monetaria --a pesar de que la Gran Bretaña había entrado al SME en octubre de 1990, después de haberse negado en 1979.

Por otra parte, los problemas internos de la Comunidad y las condiciones del entorno internacional motivaron virulentas críticas al concepto de "poder civil", sobre todo por parte de los Estados Unidos. Por ejemplo, el politólogo norteamericano Hedley Bull señaló que esa estrategia era insuficiente por carecer no de mecanismos institucionales adecuados sino de una visión más realista de la política internacional. Este autor rechazaba la idea

de una autoridad supranacional que además, si llegase a existir, sería a su juicio una fuente de debilidad, más que de fuerza. Y añadía que nada excluía la posibilidad de una nueva guerra entre los europeos occidentales, debido a la voluntad hegemónica de los tres principales países: Alemania, Francia y la Gran Bretaña<sup>69</sup>.

La reactivación de la Unión de Europa Occidental (UEO), en octubre de 1984, fue una respuesta a la Iniciativa de Defensa Estratégica propuesta por Reagan en 1983. Ante la paranoia norteamericana, era menester intentar establecer una estructura de seguridad europea alternativa y autónoma. Si bien la UEO sólo englobaba a siete de los diez miembros comunitarios (no participaban Dinamarca, Grecia e Irlanda; España y Portugal ingresarían hasta 1988), fue la mejor solución posible en ese momento, pues mostró a la opinión pública europea que la CEE no estaba completamente a merced de las superpotencias. De esta manera, el tema de la seguridad volvió a figurar en la agenda integracionista por primera vez después del fracaso en 1954 de la CED; además, la participación de Londres permitió limar asperezas entre la Gran Bretaña y los otros seis miembros de la UEO.

Dos años más tarde, el Acta Unica Europea de 1986 reafirmó el deseo de los países miembros de contribuir a la unidad europea (Capítulo I, Art. 1), abolió la separación artificial en la CEE y la CPE (Cap. III, Art. 30) y acordó crear un secretariado para la CPE con sede en Bruselas, pero asentó igualmente la primacía de la

OTAN en las cuestiones militares y de seguridad y confirmó la ambivalencia de los países miembros con respecto a la CPE, pues insistía en la meta de la unidad, basada en la cooperación de estados soberanos, haciendo referencia a los aspectos económicos y políticos pero omitiendo los militares. No obstante, en 1987 la UEO propuso la "Plataforma de la Haya sobre los Intereses de Seguridad Europeos", que llamaba a mantener la presencia norteamericana en Europa, subrayaba la necesidad de combinar las fuerzas convencionales y las nucleares, y recalca que los países europeos debían ser defendidos en sus fronteras<sup>70</sup>; la Plataforma permitiría la coordinación para el rastreo de minas en el Golfo Pérsico durante la guerra entre Irán e Iraq. Los acuerdos de La Haya disiparon también la preocupación norteamericana sobre la cooperación europea en materia de seguridad, ya que recalcan la necesidad de mantener tropas estadounidenses en el Viejo Continente, aunque postulaban la plena integración en los rubros de seguridad y de defensa<sup>71</sup>.

Durante los años previos a la firma del tratado de Maastricht, Francia y Alemania formaron una fuerza militar conjunta --una brigada de cinco mil hombres-- y fomentaron la construcción de un helicóptero franco-alemán. En 1988, el canciller Helmut Kohl sugirió la creación de un eventual "ejército europeo". Meses después, Mitterrand y Kohl anunciaron que la brigada pasaría a tener las características de un cuerpo militar (*corps*), que estaría ligado a la UEO. De ser así, las fuerzas francesas estarían bajo

las órdenes de un comando integrado supranacional: la Francia posgaullista estaría dispuesta a hacer por Europa lo que nunca quiso hacer con la OTAN, es decir ceder parte de su soberanía militar y poner su fuerza nuclear al servicio de la seguridad continental<sup>72</sup>.

Por último, en la cumbre celebrada en la ciudad holandesa de Maastricht, en diciembre de 1991, los dirigentes europeos acordaron trabajar en la búsqueda de una identidad exterior propia para la Comunidad Económica Europea, aunque el contexto internacional era poco alentador; la caída del Muro de Berlín planteó nuevos problemas, como se verá en el siguiente apartado. Durante las negociaciones, Francia encabezó la batalla contra la extensión de poderes al Parlamento Europeo y contra el otorgamiento de 18 nuevos asientos para la Alemania unificada. Pero a cambio de sacrificar el marco en el altar de la unidad monetaria, los alemanes obtuvieron que Francia cediera parte de su soberanía militar, pues Mitterrand sugirió que las fuerzas nucleares francesas se verían envueltas inevitablemente en el debate sobre la defensa del Viejo Continente. Para París, la adopción de una moneda única y la creación de un banco central europeo le permitiría retomar el control sobre su propia política monetaria, pues desde 1979 --año de creación del SME--, Francia había tenido que seguir el movimiento de las tasas de interés germanas; una moneda europea obligaría a consultas entre todos los miembros de la Comunidad: los alemanes ya no podrían

actuar unilateralmente en cuestiones monetarias. Sin embargo, no hubo acuerdos concretos en lo tocante a la seguridad europea.

### **La incertidumbre del Nuevo Desorden Mundial**

El año de 1989 marcó el inicio de lo que el presidente norteamericano, George Bush, calificó de "Nuevo Orden Mundial", es decir un mundo finalmente libre de amenazas, más libre y seguro. Sin embargo, el planeta nunca había estado más alejado de tales objetivos. En efecto, los acontecimientos que tuvieron lugar en Europa Oriental a partir de la primavera de 1989 --la caída del Muro de Berlín, la reunificación de Alemania, el colapso del CAME y del Pacto de Varsovia, el retiro de las fuerzas soviéticas de los países orientales, el golpe de estado en Moscú en agosto de 1991 y la desintegración de la Unión Soviética-- alteraron radicalmente las premisas básicas del orden internacional, en particular las de los países europeos. Hasta el verano de 1991, todavía era posible invocar a la amenaza soviética y a la consiguiente necesidad de mantener la presencia norteamericana en Europa. El golpe de Moscú, la desintegración de la Unión Soviética, la extensión de la OTAN por medio de su Consejo de Cooperación (CCAN), primero a los países del centro de Europa y después al resto de los países orientales y

a los sucesores de la URSS, así como la partición de Yugoslavia, son la expresión del nuevo desorden, más que orden, europeo. Ahora,

la Europa de la post-Guerra Fría sufre un agudo desequilibrio entre los estados estables y prósperos de su parte occidental y aquellos inestables y pobres de la oriental. La integración política, económica y social al poniente de la antigua Cortina de Hierro contrasta con la desintegración en el este; los debates políticos en los estados exsocialistas oscilan entre la implementación de dolorosas reformas económicas y políticas, la esperanza de que el "alcanzar a Occidente" dará las soluciones a los problemas internos, y el nacionalismo romántico y las rivalidades étnicas<sup>73</sup>.

La reunificación de Alemania, por ejemplo, puso a prueba la robustez institucional, la flexibilidad administrativa, la sofisticación técnica, la visión política y los valores fundamentales de la Comunidad Económica Europea. ¿Cómo incorporar a 16 millones de personas y absorber a una economía deficiente? ¿Cómo equilibrar el tradicional compromiso occidental de Alemania con su nueva orientación oriental? ¿Cómo mantener la participación alemana en la búsqueda comunitaria de una unión política? ¿Cómo moderar, empero, el predominio germano en la Comunidad? Por otra parte, para los europeos occidentales se planteó la necesidad de ayudar a Europa oriental, mediante recursos financieros y acuerdos institucionales, pues de lo contrario llegarían al oeste numerosos europeos orientales en pos de mejores condiciones de vida. Sin embargo, ni la asistencia económica ni la ampliación institucional eran --ni son-- opciones fáciles para los gobiernos de Europa occidental, sometidos a demandas internas de inversión pública y de

gasto social, y enfrentados a la resistencia popular contra mayores impuestos.

La respuesta comunitaria a la reunificación siguió tres etapas. La primera --desde la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 hasta las primeras elecciones libres en Alemania Oriental en marzo de 1990-- fue una de ajuste gradual, basada en el supuesto de que Alemania Oriental debía seguir existiendo, por lo menos durante cierto tiempo. La segunda --desde la cumbre de Dublin de abril de 1990 hasta la firma del tratado de reunificación de agosto-- significó la genuina aceptación de la reunificación y de la forma en que ésta se llevaría a cabo; por último, la tercera etapa --desde la firma del tratado hasta las elecciones generales de diciembre-- marcó la rápida marcha hacia la unificación formal<sup>74</sup>. Si bien la Comunidad fue en general reactiva, mostró reservas en cuanto a dejar la iniciativa enteramente en manos de Alemania o de aquellos países legalmente comprometidos en terminar el proceso de reunificación (los "Cuatro Grandes"). Aunque el ajuste de la Comunidad frente a la nueva realidad germana fue relativamente exitoso, puso de manifiesto diferencias entre algunos estados miembros. La primera ministra británica, Margaret Thatcher, expresó ciertas reservas, mientras que el presidente soviético, Mijaíl Gorbachev, y su ministro de relaciones exteriores, Edvard Shevardnadze, se opusieron formalmente en un principio. Por el contrario, los Estados Unidos apoyaron al canciller alemán, Helmut Kohl, después de un período de duda, lo cual creó tensiones en el

seno de la Comunidad y, en particular, en la relación franco-alemana.

En efecto, la reunificación alemana sacudió fuertemente a Francia. Si bien las élites francesas apoyaban formalmente esta meta --durante cuatro décadas se dijo que la reunificación era un objetivo francés, occidental y alemán<sup>75</sup>--, siempre implementaron políticas que partían de la premisa de la permanente división de Alemania. La reunificación alteró así el delicado equilibrio de la relación franco-alemana, la cual se había convertido en el eje de la política gala en dos temas --la economía interna, y la unidad y la seguridad europeas--, y se produjo en un momento en el que el gobierno de Mitterrand enfrentaba un persistente desempleo y una renovada ola de racismo. El tema de la reunificación no era del agrado de París, a pesar de la retórica<sup>76</sup>. A largo plazo, Alemania saldría fortalecida. A corto plazo, se temía que subieran las tasas de interés alemanas por la necesidad de atraer capitales, justo cuando Francia deseaba bajar las suyas. Además se reducirían las ventajas políticas que permitían equilibrar el poderío económico alemán. Por último, una Alemania unificada tendría mayor legitimidad y Francia perdería sus derechos residuales como vencedor durante la Segunda Guerra Mundial. De ahí el dilema de la política exterior francesa, que ahora enfrenta la tarea de equilibrar el poderío alemán en Europa.

Dado que Rusia no podrá asumir el papel de contrapeso durante las próximas décadas, Francia cuenta con la

integración europea para evitar que los alemanes actúen solos, ya sea en la esfera monetaria o en la diplomática. Sin embargo, la experiencia muestra que la diplomacia alemana necesita reafirmar su autoridad de vez en cuando; cuando esto sucede no se preocupa por avisar y no tiene empacho en presentar a sus socios comunitarios un *fait accompli* --el reconocimiento unilateral de Croacia y de Eslovenia en diciembre de 1991 es el ejemplo más obvio<sup>77</sup>.

Sin embargo, una vez aceptada la fórmula de "Dos más Cuatro" (dos Alemanias, cuatro potencias vencedoras), propuesta por las dos superpotencias para negociar la reunificación, la prioridad de París fue anclar firmemente a la Alemania reunificada, ya sea en la alianza atlántica, en el proceso de integración europea o en ambos. En consecuencia, la política francesa apoyó firmemente la plena membresía de Alemania en la OTAN. Mitterrand desestimó varias veces las sugerencias soviéticas de que la Alemania unificada tuviera un "estatus francés" --es decir plena membresía política pero sin participar en el comando militar integrado<sup>78</sup>. El canciller Kohl y su ministro de relaciones exteriores Genscher hicieron mucho énfasis en que la nueva Alemania estaría entretejida con la unidad europea y en que la OTAN, incluyendo la membresía germana y la presencia norteamericana en Europa, era un punto vital de la política de Bonn. Los dirigentes alemanes repitieron con frecuencia que deseaban una "Alemania europea" y no una "Europa germana", para recalcar la continuidad de la política de Alemania hacia la Comunidad Económica Europea en particular y hacia Occidente en general. Para vencer la resistencia soviética a la entrada de la Alemania Unificada a la OTAN, el gobierno de Bonn se comprometió a

absorber los gastos derivados del regreso del Ejército Rojo a la URSS, lo cual no era simplemente más que el encubrimiento de una substancial ayuda financiera, muy útil para Moscú<sup>79</sup>.

Por otra parte, el estallido del conflicto en los Balcanes, en septiembre de 1991, sacudió a los europeos por su cercanía; de hecho, ocurre *al interior* de la Comunidad, entre Grecia e Italia. Además de las obvias implicaciones estratégicas y de seguridad, derivadas de la cercanía de la guerra, están todos los problemas que se derivan de la misma: interrupción del flujo comercial --cerca del 50% del comercio de la ex-Yugoslavia tenía como destino la CEE--, inmigración masiva de refugiados y reacciones de la opinión pública interna --ya sea indignación por la violencia o xenofobia, la cual puede adquirir diversos matices--, por citar sólo algunos. Pero hubo otra importante consecuencia: la patente división europea ante las decisiones unilaterales de Alemania, que siempre llevó la iniciativa frente a Bruselas.

Antes de analizar la respuesta comunitaria, conviene esbozar un breve recuento de los orígenes de la nueva guerra civil balcánica, para situar mejor el desempeño europeo. Cuando los imperios austro-húngaro y otomano finalmente se desintegraron al final de la Primera Guerra Mundial, se creó por decisión de las grandes potencias el estado yugoslavo, fusionando a Eslovenia, Croacia, Montenegro y Bosnia-Herzegovina, con el fin de mantener el equilibrio de poder. Yugoslavia se mantuvo unida bajo un gobierno

monárquico y con predominio serbio hasta la Segunda Guerra Mundial, cuando la Italia fascista y la Alemania nazi la ocuparon y permitieron a los croatas --que colaboraron con ellos-- establecer su propio gobierno; los asesinatos masivos de serbios, perpetrados por los croatas, crearon un fuerte resentimiento entre los primeros, quienes a su vez asesinaron a muchos de los segundos por haber colaborado con los invasores. Desde las montañas, el mariscal Josip Broz Tito dirigió la rebelión para liberar al país de la ocupación extranjera y, al terminar la guerra, se encargó de llevar a cabo la reunificación de Yugoslavia y de preservarla como una federación constituida por repúblicas formalmente autónomas. Tito siguió en un principio una orientación comunista; pero a pesar de que Yugoslavia estaba dentro del área de influencia de la Unión Soviética, el mariscal se apartó en 1948 de esa potencia, para llevar a su país por su propio camino, acercándose a Occidente pero proponiendo a Yugoslavia como una tercera opción frente a los dos grandes bloques de poder del mundo. La amenaza que significaba la Unión Soviética y el culto que se creó alrededor de la personalidad de Tito mantuvieron la unidad del país. Yugoslavia alcanzó gran desarrollo económico merced a una rápida industrialización; por otra parte, algunas repúblicas se desarrollaron más que otras, como Eslovenia y Croacia en el norte. Pero cuando murió Tito en 1980, aparecieron los primeros signos de que la cohesión de la federación se debilitaba. Los albaneses de la provincia serbia de Kosovo exigieron mayor autonomía de la que ya tenían. No obstante, la federación se mantuvo unida todavía durante un decenio.

Al concluir la Guerra Fría, las aspiraciones de los distintos pueblos de Yugoslavia volvieron a cobrar importancia, pues la Unión Soviética dejó de ser una amenaza contra sus anhelos nacionalistas. Las pujantes repúblicas de Eslovenia y Croacia fueron las primeras en separarse de la federación y Serbia se quedó sin salida al Mar Adriático; a principios de 1992, la república de Macedonia --en donde únicamente el 2% de la población es de origen serbio-- se separó de la federación. Por otra parte, el problema de Bosnia-Herzegovina es quizás el más difícil de resolver. Situada en el centro de lo que fuera la federación yugoslava, es ahí donde hubo más mezclas étnicas y religiosas. El 32% de los habitantes es de origen serbio, el 17% es croata y el 44% es eslavo musulmán. Entre los serbios predomina la religión ortodoxa y entre los croatas la católica. Tras la desintegración de la federación, la población bosnia decidió, por medio de la celebración de un referéndum, independizarse de Serbia, aunque con el desacuerdo de la minoría serbia. El conflicto armado comenzó en esa república en septiembre de 1991, cuando se suscitaron enfrentamientos entre milicianos bosnios y serbios; estos últimos no eran parte del Ejército Federal Yugoslavo, con base en Serbia, sino soldados irregulares residentes en la misma Bosnia. En abril de 1992 comenzó el ataque con artillería contra las principales ciudades de Bosnia, especialmente Sarajevo, su capital, donde está asentada la mayor parte de la industria de armamentos --de hecho el Ejército Federal Yugoslavo es uno de los mejores y más equipados de Europa--: tras haber perdido las dos repúblicas más ricas, la separación de Bosnia debilitaría

aún más lo que queda de la federación --Serbia y Montenegro-- y dificultaría, incluso, su misma existencia.

Por ello, el gobierno federal, encabezado por Slobodan Milosevic, estaba decidido a aumentar el territorio de su república a costa de Bosnia. Para ello, los milicianos serbios de Bosnia pusieron en práctica, a partir de 1992, una operación de ocupación y de *limpieza étnica*; tropas serbias avanzaron sobre territorios de Bosnia, y expulsaron o masacraron salvajemente a los musulmanes que vivían en esas regiones. De este modo, los serbios controlan ya cerca del 70% de Bosnia, aun cuando reconocen que sólo tienen pretensiones sobre el 64% de su territorio. Utilizando métodos similares, croatas residentes en Bosnia adquirieron el control sobre aproximadamente una cuarta parte de la superficie de la república. Con el apoyo del gobierno de Croacia, con sede en Zagreb, el dirigente separatista de la Comunidad Democrática Croata (CDC), Mate Boban, proclamó el Estado independiente de Herzego-Bosnia en el suroeste. Mientras tanto, los musulmanes llegaron a controlar menos del 10%, concentrándose en su mayor parte en la ciudades de Sarajevo, Bihac, Mostar y Goradze, las cuales están rodeadas por milicianos serbios que las atacan continuamente con fuego de artillería. Las operaciones de expansión y purificación étnica están teniendo éxito: por un lado los musulmanes muertos, por el otro los expulsados, quienes no desean volver a sus pueblos, ocupados ahora por serbios o croatas.

En su intento por controlar la guerra civil en Yugoslavia, la Comunidad recurrió a sanciones económicas, aunque había una percepción de que éstas quizá no serían suficientes, pues el nacionalismo era más importante que el precio de los alimentos. De hecho, Jacques Delors informó al Parlamento Europeo, en septiembre de 1991, que la Comunidad sólo contaba con tres instrumentos para doblegar a Serbia, sin duda el principal agresor: la opinión pública, la amenaza de reconocer a Croacia y a Eslovenia y las sanciones económicas. También consideró la opción militar, pero resaltó las dificultades políticas de su aplicación<sup>80</sup>.

La Comunidad advirtió al gobierno federal yugoslavo que podría cancelar el Segundo Protocolo Financiero suscrito en 1980 entre Yugoslavia y la CEE, además de no firmar un tercero, en caso de no cesar la crisis étnica y de no haber signos de democratización. En octubre fijó como plazo el 5 de noviembre para cesar las hostilidades; ante la intransigencia serbia, cumplido el plazo, ordenó las sanciones, que incluían la suspensión de los acuerdos de comercio y cooperación con Yugoslavia y la exclusión de ésta del Sistema Generalizado de Preferencias. Por otra parte, invocando a la solidaridad nacional la Comunidad llamó a un embargo petrolero por parte de la ONU.

Se enviaron numerosas delegaciones a Yugoslavia durante algunos meses, con el propósito de conciliar y negociar. El surgimiento de la violencia en Eslovenia a finales de junio de 1991

dio pie, por ejemplo, a tres visitas de la troika de ministros de Relaciones Exteriores --el antiguo presidente del Consejo de Ministros, el presente y el futuro; en ese entonces, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos, respectivamente-- en el lapso de siete días. Durante el verano de ese año la Comunidad logró reunir a las partes beligerantes en Brioni; ahí Eslovenia y Croacia acordaron suspender la implementación de sus declaraciones de independencia, mientras que la CEE se comprometió a enviar 50 observadores europeos para supervisar el cese al fuego en Eslovenia y en Croacia.

Pronto surgieron, sin embargo, diferencias acerca de la naturaleza de la fuerza de observadores. ¿Quién autorizaría su actuación, cuándo debería intervenir y bajo qué circunstancias? Y, lo que era más crucial, ¿debería ser o no una fuerza armada, o apoyada por otras unidades? A final de cuentas, se optó por la solución menos polémica: enviar a los observadores solamente a supervisar el cese al fuego acordado en Brioni; éstos llegaron a Eslovenia el 15 de julio, pero sus esfuerzos, al igual que los de Lord Carrington, ex-Secretario General de la OTAN y que presidió la conferencia internacional de paz de La Haya de principios de septiembre, fueron infructuosos: no cesaron las hostilidades. La conferencia también suscitó opiniones divergentes: ingleses y holandeses consideraron inconveniente llevarla a cabo debido al grado de violencia prevaleciente en ese momento, mientras que

franceses, alemanes e italianos insistieron en celebrarla antes de que la situación empeorase más<sup>81</sup>.

El tema de los observadores trajo pues a colación otro muy delicado: el de la intervención militar y su grado. Durante una reunión especial de la UEO el 19 de septiembre de 1991, en La Haya, los ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad examinaron las alternativas para implementar el monitoreo del cese al fuego. La UEO propuso cuatro opciones: proveer de guardaespaldas a los observadores; dotarlos de una escolta armada para su protección; mandar una pequeña fuerza --cerca de seis mil hombres-- para el mantenimiento de la paz a Croacia; por último, mandar una fuerza pesada de 25 a 50 mil hombres.

La Gran Bretaña fue el único país en oponerse a todas las propuestas; Londres argüía que antes de ponerlas en práctica debía haber evidencias de que el cese al fuego tenía posibilidades de ser respetado. La actitud del Reino Unido durante estas reuniones se explica en parte por su experiencia con Irlanda del Norte: los ingleses advirtieron sobre los peligros y el número de bajas que implicaría una guerra de guerrillas como la que se libraría en la ex-Yugoslavia. Por su parte, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia, Alemania e Italia se mostraron partidarios de algún tipo de intervención, mientras que España y Grecia asumieron cierta cautela. Otro motivo de división era la cuestión de si el uso de la

fuerza debía ser autorizado por la ONU --como deseaban los franceses-- o por la CSCE --como sugerían los alemanes.

La postura de Grecia era ambigua. Los griegos mantienen excelentes relaciones con Serbia, comparten la religión ortodoxa y combatieron juntos contra Bulgaria en 1913. Atenas logró oponerse con éxito al reconocimiento comunitario de Macedonia, pues se consideraba a sí misma heredera de la tradición macedónica, aunque esta pequeña república no representaba realmente ningún peligro para Grecia. También recelaba de Turquía, la cual apoyó a los albaneses y a los musulmanes bosnios; los griegos interpretaron dicho apoyo como el intento de levantar una barrera islámica entre Grecia y Europa occidental. Italia, por su parte, anhelaba tener mayor presencia en Europa central y quizá recuperar Istria (Dalmacia), para contrarrestar la influencia alemana, así como la austriaca y la turca, en esta zona. Respaldó la creación de Eslovenia, por convenirle un Estado inofensivo y democrático en su frontera oriental. Roma temía las implicaciones del conflicto yugoslavo en los movimientos secesionistas de Lombardía, el Friuli y el sur del Tirol.

Conviene detenerse en el controvertido caso de Alemania, cuya posición con respecto a la cuestión yugoslava, en particular con respecto a la intervención militar, no dejó de irritar a algunos de sus socios comunitarios. Meses antes, durante la guerra del Pérsico, Bonn se había abstenido de cooperar y ahora presionaba en

ese sentido, pero seguía insistiendo en que su constitución le impedía enviar contingentes armados a Yugoslavia. Parecía que Alemania actuaba según sus propios intereses y que tendía a reconocer a Eslovenia y a Croacia sobre la base de nexos culturales y religiosos, en particular el catolicismo romano en lo tocante a los croatas<sup>82</sup> o, inclusive, por su pasado nazi. O quizá la presión interna obligó al gobierno germano a virar de política, es decir no tratar de mantener la cada vez más frágil unidad yugoslava, sino apoyar a las repúblicas separatistas y asumir una línea más independiente y claramente alemana, bajo el supuesto de que evitar la partición del país podría causar más derramamiento de sangre. También estaba claro que las autoridades federales yugoslavas ya no eran realmente representativas.

Según Alemania, el reconocimiento fortalecería la posición internacional de Croacia y de Eslovenia frente a la agresividad de Serbia. Además, aquél era muy conveniente para los intereses germanos por una razón estratégica de enorme importancia: tener una salida al Adriático, es decir convertirse una vez más en una potencia continental que controla dos mares (sólo se interpone Austria, como en 1938). Por el contrario, los restantes miembros de la Comunidad arguyeron que el reconocimiento sería prematuro, pues Croacia podría pedir asistencia militar y agudizar así la crisis. La tensión entre ambas posiciones se prolongó durante el segundo semestre de 1991. Alemania pensaba que sería apoyada por Dinamarca y quizá por Bélgica e Italia. Francia, Inglaterra y Holanda se

oponían al reconocimiento. Finalmente, los ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad acordaron el 17 de diciembre una serie de condiciones para reconocer a nuevas repúblicas: garantías a los derechos humanos y a las minorías, alteraciones fronterizas pacíficas y compromisos de no proliferación nuclear y de control de armamentos<sup>83</sup>. En el caso de Yugoslavia se estipulaban además garantías para la misión de mantenimiento de la paz de la ONU. Grecia insistió también --en clara referencia a Macedonia-- que las nuevas repúblicas debían abstenerse de hacer reclamos territoriales a los países de la Comunidad Económica Europea. Aquellas que satisficieran las condiciones serían reconocidas el 15 de enero de 1992.

No obstante, Alemania decidió no esperar a que se cumplieran las condiciones comunitarias y reconoció --junto con Austria-- a Eslovenia y a Croacia por vía de su presidente, Richard von Weizsäcker, el 23 de diciembre de 1991 --a pesar de que el Ejército Federal Yugoslavo, controlado por el gobierno federal en Serbia ocupaba una franja de territorio croata--, aunque por consideración a sus socios comunitarios Bonn anunció que las relaciones diplomáticas no darían inicio sino hasta el 15 de enero. Los alemanes dijeron tener seguridades de eslovenos y croatas de que reunían los requerimientos, por lo que no era necesario esperar el veredicto de la Comunidad. Esta se plegó a regañadientes a la iniciativa alemana y reconoció a ambas exrepúblicas yugoslavas el 15 de enero, como se había anunciado. Para algunos analistas, el

reconocimiento fue de hecho un enorme error, pues la Comunidad perdió su mayor arma de negociación, que consistía en explotar los anhelos independentistas de Croacia y la ansiedad de Serbia ante tal eventualidad. En suma, el reconocimiento debía ser sólo potencial<sup>84</sup>; cabe señalar que, por otra parte, los Estados Unidos criticaron duramente a la Comunidad, y en particular a Alemania, por su acción precipitada.

La crisis yugoslava plantea un interrogante fundamental: ¿da la postura de Alemania una pauta sobre el futuro de la cooperación europea? Es muy probable que sí. Bonn claramente supeditó los intereses comunitarios a los propios y se puede pensar que haga lo mismo a futuro. Lo mismo podrían hacer Francia, Gran Bretaña, Italia o Grecia. Visto así, se desvanecen las perspectivas de que la Comunidad Económica Europea logre la consecución de una política exterior común, en lo tocante al conflicto balcánico, lo cual es sumamente grave.

#### **IV. DOS REGIONES, DOS FRACASOS**

##### **Levante: una diplomacia ambigua**

En este primer caso, se estudia la actuación de la Comunidad desde una perspectiva externa, considerandola como una unidad política, con miras a contrastarlo con el siguiente ejemplo --la crisis del Golfo Pérsico--, en el cual se examinan los diferentes intereses de los miembros de la CEE. En lo tocante al Medio Oriente, sobresalen el problema árabe-israelí y los intentos europeos por influir en su resolución. Cabe recordar que, durante los setenta, ésta fue una región que puso a prueba a la Cooperación Política Europea, con resultados generalmente desalentadores. Al cambiar la década, los europeos buscaran, en cierto modo, superar los fracasos anteriores; además, temían que se estancara el proceso de paz, ante la aparente apatía norteamericana.

Como antecedente, Israel fue uno de los primeros países en solicitar relaciones económicas con la CEE, ya desde 1958, aunque los primeros acuerdos (1964 y 1970) tuvieron un alcance limitado. En 1975 ambas partes celebraron finalmente un amplio convenio comercial, basado en el artículo 113 del Tratado de Roma, bajo el cual se eliminarían progresivamente las barreras arancelarias; se

incluyeron también un convenio financiero y un protocolo adicional (1978) de cooperación industrial, tecnológica, científica y agrícola.

Al cambiar la década, el probable ingreso de España y Portugal a la Comunidad obligó a los israelíes a pedir que el acuerdo de 1975 fuera revisado, para proteger la exportaciones agrícolas de Israel a la CEE (cerca del 40% de su comercio exterior) de la competencia de la península ibrérica. Ante la visible preocupación de Tel Aviv, los europeos intentaron obtener concesiones políticas, es decir obligar a Israel a reconocer a los palestinos como legítimos interlocutores con miras a resolver el conflicto árabe-israelí. Así, en 1980, fue emitida la Declaración de Venecia, la cual asentó el derecho de los palestinos a la autodeterminación y dictaminó la necesidad de incluir a la Organización para la Liberación de Palestina en las conversaciones de paz; sin embargo, fue rechazada por Israel.

Pero a mediados del decenio de los ochenta se presentaron nuevas oportunidades de presionar a Israel. Por un lado, mediante la presión económica: la amenaza, en 1986, de no ratificar tres protocolos adicionales al acuerdo de 1975 --uno de cooperación financiera, con el cual Israel recibiría hasta sesenta y tres millones de *écus* en octubre de 1991; uno sobre medidas de transición derivados de la entrada de la península ibérica a la Comunidad; por último, uno relativo a la homogeneización de tarifas

entre Israel y la península ibérica--; por otro lado, por medio de la presión política y diplomática, expresada en la Declaración de Bruselas de 1987.

El 27 de octubre de 1986, el Consejo de Ministros tomó la decisión, ostensiblemente técnica pero en realidad política, de extender el tratamiento arancelario preferencial a la Franja de Gaza y al Margen Occidental (regulación 33/63). Los europeos deseaban que los productos agrícolas de dicha zona fueran etiquetados como "fabricación palestina" y exportados directamente a Europa, sin pasar por las redes comerciales israelíes, con lo cual también se dejaría fuera a Jordania, que esperaba encauzar la ayuda europea destinada a los palestinos. Israel rechazó la regulación, en la que subyacía la oposición europea a la ocupación de territorios, aunque tenía razón en hacer énfasis en lo poco realista, en términos económicos, de la idea de la exportación directa, pues muy pocos productores palestinos serían capaces de lograrlo. Por otra parte, meses después, el 23 de febrero de 1987, los ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad suscribieron la Declaración de Bruselas, que llamaba a una conferencia de paz en el Medio Oriente bajo los auspicios de la ONU. La CEE reafirmó así de nuevo su interés por el Medio Oriente y anunció su participación activa en aras de resolver el conflicto árabe-israelí. Sin embargo, apenas dos semanas después declaró que no había posibilidades de llegar a un acuerdo de paz y suspendió la misión encabezada por el

canciller belga, Leo Tindeman: el proyecto fracasó por la negativa israelí a convocar a una conferencia internacional de paz<sup>85</sup>.

En cierto modo, se repitió el fracaso de la Iniciativa de Venecia de siete años antes, aunque hubo algunas diferencias entre las dos declaraciones, a pesar del énfasis presente en ambas sobre un papel más activo de la Comunidad. En efecto, el documento de 1987 tuvo mejor aceptación entre las partes, pues éstas fueron consultadas previamente. La Comunidad intentó esta vez promover la negociación, al apoyar una conferencia de paz bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas --aunque sin definir con precisión los procedimientos--, al ofrecer recursos para el desarrollo económico del Margen Occidental y de la Franja de Gaza y al no forzar el resultado, como en 1980. Tampoco se hacía referencia a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), para no resaltar el problema de una representación aceptable para Egipto, Siria, Jordania y los propios palestinos.

La declaración de Bruselas obedeció a varios factores. El momento político parecía adecuado --ya habían pasado siete años desde la fallida declaración de Venecia; además los europeos sentían que al igual que en 1980, los Estados Unidos, de nuevo en una crisis interna de autoridad, estaban descuidando al Medio Oriente, por lo que la Comunidad podría llenar el vacío de poder en la región. Sin embargo, las pretensiones europeas no eran realistas. De manera simplificada, la solución del conflicto que

pregonaba la Comunidad Económica Europea pasaba por la devolución de la Franja Occidental y de Gaza, en las cuales se formaría un estado palestino independiente, a cambio del reconocimiento árabe y de garantías de seguridad para Israel. Para los israelíes, esto no era un acuerdo razonable sino un atentado a su seguridad: la creación de un nuevo estado palestino no garantizaba que éste fuese siempre amigable, a pesar del reconocimiento de Israel; en suma, devolución de territorios estratégicos a cambio de incertidumbre<sup>86</sup>.

Si bien Israel no rechazó el plan de paz per se, sí se opuso tajantemente a la propuesta europea de celebrar una conferencia internacional de paz. Por otra parte, aunque no fuera mencionada, desde su expulsión de Líbano en 1982 y el bombardeo de su cuartel general en Túnez en 1985, la OLP se había convertido en una sombra de la que otrora fuera la organización palestina, con el consiguiente refuerzo de la posición de Jordania. En cuanto a otros países árabes, Egipto, por ejemplo, que atravesaba (junto con Siria y Jordania) por una aguda crisis económica, vio en la declaración de 1987 la posibilidad de recuperar el liderazgo árabe, pues los estados del Golfo habían perdido fuerza debido a la baja en los precios del petróleo, además de que Iraq peleaba contra Irán. El Cairo, como las demás capitales árabes, estaba consciente de la mayor carta de negociación europea: su poderío económico, pero fue demasiado optimista en cuanto a la capacidad diplomática de la CEE. Esto parece confirmar la hipótesis de que el poderío económico no basta para ser un actor internacional pleno.

A pesar del fracaso de la Declaración de Bruselas, la Comunidad Económica Europea volvió a la carga: meses después, la Declaración de Copenhagen del 13 de julio insistió en que una conferencia era la única solución posible y exhortó a Israel a proteger los derechos humanos de los palestinos. El 14 de septiembre la Comunidad condenó los recientes asentamientos israelíes, calificados de "ilegales". La situación de Israel, mientras tanto, empeoraba, en particular la de los cultivadores de flores, enfrentados a un arancel de 17% contra 12.5% para España -- este última tasa sería, por otra parte, abolida en enero de 1988.

En noviembre de 1987, la Gran Bretaña, Dinamarca y Grecia aducieron no estar preparados para firmar los protocolos adicionales, so pretexto de haber detectado prácticas de *dumping* por parte de Israel. Después de un álgido intercambio de insultos y acusaciones mutuas, el 24 de noviembre Israel y la Comunidad llegaron a un acuerdo: los productores de Gaza y del Margen Occidental podrían utilizar los cauces comerciales israelíes o exportar directamente, a condición de ofrecer una razón puramente comercial<sup>87</sup>. Por lo tanto, el 15 de diciembre el Consejo dio su asentimiento para la firma de los protocolos; quedaba pendiente su ratificación por parte del Parlamento Europeo. La ratificación de la firma se complicó con el inicio de la *intifada* --la rebelión de los palestinos que moran en los territorios ocupados por Israel-- en diciembre de 1987 y su cruenta represión por parte del ejército israelí, que suscitó fuertes críticas de la opinión pública

europea. Además, la posición de la Comunidad se radicalizó ante la poca disposición de Israel de respetar el acuerdo sobre las exportaciones directas.

En febrero de 1988 comenzaron finalmente las sesiones del Parlamento, dividido en torno a la actitud a tomar ante Israel. Se requerían 260 votos sobre 518 para la ratificación. Aquellos parlamentarios que se pronunciaron en contra (socialistas alemanes, conservadores ingleses, comunistas italianos, ecologistas alemanes y liberales belgas) consideraban que era menester ligarla a la *intifada* y al incumplimiento israelí; argüían que la economía no podía ser separada de la política, que los protocolos debían partir de una confianza mutua, que había el riesgo de que Israel aprovechara los protocolos para reforzar la represión, creyendo contar con la anuencia europea, y que la ratificación pondría en peligro el proceso de paz. Quienes apoyaron la ratificación (liberales portugueses y franceses, conservadores daneses, demócrata-cristianos alemanes, y socialistas españoles y alemanes) argumentaban que no había que mezclar economía y política, que el uso de sanciones económicas no era legítimo, que las sanciones no tendrían ninguna utilidad dada la actitud del liderazgo israelí, que negarse a la ratificación significaría adoptar un doble criterio pues la Comunidad había suscrito acuerdos con otros regímenes que también violaban los derechos humanos, que los costos del boicot serían contraproducentes, que un sesgo antiisraelí sería antisemita, que los protocolos eran meramente técnicos, que aún no

había pasado suficiente tiempo para evaluar el cumplimiento del acuerdo de diciembre, y que, por último, la Comunidad tenía la obligación moral de ratificar los tres protocolos<sup>88</sup>.

Pero éstos no fueron ratificados (255, 207 y 205 votos a favor, respectivamente, sobre los 260 que se requerían). En junio se volvió a proponer la ratificación, cuyo voto fue pospuesto para octubre. Entre julio y octubre, empero, Israel otorgó, con un propósito políticamente conciliador, licencias de exportación a productores palestinos de cítricos, y Yasser Arafat fue invitado a Estrasburgo por la fracción socialista del Parlamento Europeo, visita que simbolizó el apoyo comunitario a la causa palestina. En consecuencia, los protocolos fueron finalmente ratificados el 12 de octubre, con 314 votos a favor, 25 en contra y 19 abstenciones<sup>89</sup>.

El recuento de las iniciativas diplomáticas y de la accidentada ratificación de los protocolos comerciales con Israel, permite algunas conclusiones preliminares. Primero, si bien los países del Medio Oriente estaban sumamente interesados en la ayuda europea --Israel incluido--, la Iniciativa de 1987 fracasó por la incapacidad de la Comunidad para forzar a aquél a aceptar la conferencia de paz; Israel salió más beneficiado que los árabes, supuestamente los destinatarios de la política europea. Si bien la Comunidad Económica Europea ejerció una novedosa presión contra Tel Aviv --en contraste con la previa aceptación tácita, en años

anteriores, de la situación que imperaba en Levante--, no estaba manifiestamente dispuesta a arriesgar su relación comercial con el estado judío en aras de defender los hipotéticos derechos de los palestinos sujetos a la tutela de Israel.

### **La divisiva crisis del Golfo Pérsico**

El Golfo Pérsico siempre ha sido muy importante para Europa, principalmente por razones estratégicas y, desde los setenta, crecientemente económicas --venta de bienes de consumo y de armas. Hoy en día representa el cuarto mercado para la Comunidad, en orden decreciente de importancia, después de los Estados Unidos, de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y de Japón. Cerca de 400 compañías europeas operan en la región, y casi 250 mil ciudadanos europeos --empresarios, ingenieros y técnicos-- han fijado ahí su residencia. Europa importa el 20% de su petróleo del Golfo y compra más del 60% de los petroquímicos del Pérsico<sup>90</sup>. Una motivación adicional, pero no menos significativa, que explica el interés europeo en la región, es el terrorismo de los extremistas árabes, que ha golpeado duramente al Viejo Continente, mucho más que a los Estados Unidos.

Este análisis de la crisis del Pérsico, a diferencia del ejemplo anterior, explora las diferencias de los países miembros de la Comunidad Económica Europea, en función de la naturaleza y del grado su relación con el Golfo. Estos pueden dividirse en tres grupos: primero, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y Portugal que, por su reducido tamaño demográfico y económico, mantienen pocas relaciones con la región y no desempeñan ningún papel diplomático relevante; segundo, un grupo intermedio, conformado por Italia, Holanda, España, Grecia y quizás Alemania, cuyas relaciones con el Golfo se limitan a la esfera comercial, aunque son muy importantes (importación de petróleo y exportaciones europeas diversas); tercero, Francia y la Gran Bretaña, que son los países con mayor presencia e influencia política, militar y económica -- Alemania podría pertenecer a este grupo si tuviera un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU y si dispusiera de armamento nuclear--<sup>91</sup>, pues ambos han sido los principales mercaderes europeos de armas en el Golfo, después de Washington y de Moscú.

La invasión de Kuwait por parte de Irak, en agosto de 1990, provocó una grave crisis en el Pérsico. En particular, influyó considerablemente en el debate sobre la Cooperación Política Europea. La cercanía geográfica del conflicto y sus implicaciones estratégicas y energéticas obligaron a los europeos a revisar su postura frente a una acción exterior consensual. Dos temas predominaron en las discusiones. Uno era el llamado a forjar una política exterior y de seguridad común, lo cual sería un enorme

paso hacia adelante. Esta posición estaba apoyada, en diversos grados, por Italia, Alemania, Bélgica, Holanda y Grecia. El segundo tema se relacionaba con un acercamiento más gradual a la unidad política, mejorando primero los mecanismos institucionales de la CPE, como sostenían la Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca. Los irlandeses se arroparon en su retórica de neutralidad; los daneses se resistieron una vez más a la unión política y al desarrollo de un perfil comunitario de seguridad; por último, los ingleses no quisieron aprobar resoluciones que debilitaran a la OTAN o a la UEO, además de que no mostraron mucho entusiasmo por el voto por mayoría e insistieron en mantener el derecho de veto sobre la toma de decisiones<sup>92</sup>.

Una de las principales dificultades que enfrentaban los estados europeos era la cuestión de cuál institución debía hacer qué y, además, cómo conciliar las actividades de múltiples organizaciones europeas relacionadas con cuestiones de defensa. Por ejemplo, la crisis del Pérsico --y ahora la de Yugoslavia-- centró la atención en la Unión de Europa Occidental. Pero la política interna de los estados europeos determinó en gran medida sus reacciones ante la invasión iraquí<sup>93</sup>, por lo que actuaron en cierto modo al margen de las organizaciones.

Alemania, por ejemplo, enfrentaba la tarea de su costosa reunificación y se encontraba atada por su Ley Básica, la cual determina, en sus artículos 24, 26 y 87a, que es anticonstitucional

librar una guerra ofensiva y que las fuerzas armadas alemanas sólo pueden ser utilizadas con propósitos de defensa --un motivo que difícilmente hubiera podido ser sostenido en este caso. El canciller Kohl sugirió en un principio que su país participaría en acciones coordinadas por la UEO y dentro de los marcos que dictaba su constitución. Sus opositores argüían, por el contrario, que la utilización de las fuerzas germanas fuera de la esfera de acción de la OTAN estaba estrictamente prohibida. Kohl hubo de plegarse ante la presión interna y anunció que la acción militar era imposible. En contrapartida, ofreció ayuda financiera y se comprometió a trabajar en una reforma constitucional que abrogara la prohibición de hacer maniobras bélicas ofensivas. No obstante, Alemania sí envió efectivamente algunas fuerzas fuera de su territorio --por primera vez desde 1945--: aviones Alpha para contribuir a la defensa de Turquía, misiles Patriot a Israel y, al final de la guerra, buscaminas al Golfo. Bonn permitió además que los Estados Unidos utilizaran las bases germanas, otorgó grandes cantidades de dinero a la coalición y a Turquía, Egipto, Jordania y Siria, y proveyó de ayuda técnica a las tropas norteamericanas e inglesas en Arabia Saudita.

Francia no tenía impedimentos constitucionales, aunque hubo algunas fricciones entre el gobierno y la opinión pública. El primero estaba dividido; Jean-Pierre Chevènement, ministro de Defensa, intentó ser conciliador al sostener que el conflicto podría extenderse al Medio Oriente, lo cual implicaría gran número

de pérdidas humanas si se decidiese intervenir. Además declaró, el 17 de enero de 1991, que las fuerzas francesas no combatirían en Irak, sólo en Kuwait. Tres días después fue contradicho por el presidente Mitterrand, quien negó que hubiera algún constreñimiento geográfico; como prueba, el 24 Francia empezó a bombardear a Irak. Además, el gobierno francés fue fuertemente criticado por la derecha radical, en particular por Jean-Marie Le Pen, y por algunos sectores de izquierda; el gobierno recelaba también de las reacciones que pudiera tener la numerosa comunidad árabe francesa radicada en Francia, y le era difícil olvidar su anterior apoyo a Irak --como se ha visto, el intercambio de armas por petróleo se remonta a 1973-- y a la causa árabe.

Un problema adicional era cómo mantener y reafirmar la independencia de Francia en una empresa militar encabezada por los Estados Unidos. París adoptó gradualmente una posición menos independiente, especialmente después de las incursiones iraquíes en las embajadas de Francia, Bélgica y Canadá, aunque siguió insistiendo en que mantendría su autonomía de acción y en que todas las decisiones militares serían tomadas por el presidente francés. Sin embargo, en vísperas de la guerra, el primer ministro, Michel Rocard, anunció que las fuerzas francesas estarían bajo el comando norteamericano "durante un tiempo estrictamente definido y para misiones específicas". Francia rompió así con los precedentes gaullistas; lo mismo al permitir que aviones B-52 norteamericanos aterrizaran en su territorio para cargar combustible. También

colaboró en operaciones de inteligencia con los Estados Unidos y con la Gran Bretaña.

Empero, París insistió en promover el papel de la Organización de las Naciones Unidas y de la Unión de Europa Occidental; esta última era considerada la estructura sobre la cual Europa construiría su seguridad. Francia advirtió que Europa se equivocaría si pensaba que podría disfrutar de los dividendos de una paz mantenida por los Estados Unidos, pero el resto de los europeos sospechaba que Francia intentaba lograr acuerdos por separado para favorecer sus intereses --lo cual implicaba abiertamente que los intereses particulares estaban por encima de los comunitarios. Por ejemplo, al parecer el gobierno galo tuvo un contacto extraoficial con Irak en enero de 1991; de hecho, el día 4 el ministro de Relaciones Exteriores francés, Roland Dumas, propuso que la Comunidad Económica Europea entablase pláticas con el canciller iraquí Aziz y sugirió la idea de ligar el retiro iraquí de Kuwait a una conferencia de paz para el Medio Oriente, propósito reafirmado por París el 14 --a pesar del rechazo iraquí-- durante un reunión del Consejo de Seguridad de la ONU. Por ende, arreciaron las críticas contra la *free-lance diplomacy* francesa.

En la Gran Bretaña el debate fue escaso; los únicos diferendos giraron en torno al grado de participación (embargo o intervención armada). El *Foreign Office* asumió una actitud dura contra Irak; argumentaba que la ONU debía reafirmar su nuevo protagonismo y

autoridad. Por otra parte, Londres criticó duramente a la Comunidad, considerada timorata por Thatcher, quien arguyó en agosto de 1990 que la retórica de la política exterior común era sólo parte de una estrategia más amplia para lograr la unión política de la Comunidad; John Major, su sucesor, argumentó lo mismo en enero del año siguiente. Lo que se requería, según los británicos, era una mayor unidad de análisis para resolver los problemas de fondo. Dado que la OTAN ya se ocupaba de temas de defensa, la UEO debería ser un mero intermediario entre aquella y los Doce. Además los ingleses negaban cualquier posibilidad de un acuerdo defensivo comunitario. Thatcher pudo así reforzar la *relación especial* con Washington. El general norteamericano Schwarzkopf, por ejemplo, tuvo *de facto* el comando sobre las fuerzas británicas.

La respuesta a la crisis del Pérsico por parte de otros miembros de la Comunidad tuvo diversos matices. En Italia la coalición gubernamental estaba dividida; por un lado, el primer ministro Andreotti, demócrata-cristiano y, por el otro, el canciller De Michelis, socialista. Esto fue embarazoso, pues Roma ocupó la presidencia de la Comunidad Económica Europea durante el segundo semestre de 1990. Los italianos fueron criticados por su escaso liderazgo, por mandar sólo dos fragatas y un tercer barco de apoyo, y por su ambigüedad. En enero el parlamento italiano aprobó la participación de Roma en una "operación policiaca internacional" como fue eufemísticamente llamada para sortear los impedimentos

constitucionales, que prohíben recurrir a la guerra para resolver disputas. Sin embargo, Italia insistió en las responsabilidades de la Comunidad y advirtió que sólo contribuiría al embargo naval en la medida en que éste estuviese respaldado por la UEO; de hecho, proponía la fusión de ésta con la CPE. Esta propuesta obedeció básicamente a las presiones internas que enfrentaba Andreotti; no era realmente algo factible pues, como se ha visto, algunos miembros de la CEE, como Dinamarca, se opinían a otorgar una dimensión militar a la CPE. Roma mandó finalmente un total de tres fragatas y diez aviones Tornado al Golfo, y sufrió una sola baja.

En España, la decisión de enviar conscriptos provocó gran agitación; se temía además que la intervención sentara un precedente negativo para la tradicional política ibérica de conciliación hacia los países árabes del Medio Oriente y hacia los países musulmanes del norte de Africa. Sin embargo, el primer ministro, Felipe González, insistió en que la pertenencia de España a la Comunidad le exigía participar en la coalición aunque, al igual que los italianos, advirtió que la fuerzas armadas españolas sólo colaborarían en el embargo naval si éste era dirigido por la UEO. Al estallar la guerra en el Pérsico, España no combatió; sus tres barcos de guerra fueron retirados de la zona de hostilidades. Permitted, no obstante, que los B-52 norteamericanos aterrizaran en bases ibéricas, pero exigió que terminaran los sangrientos bombardeos a las ciudades iraquíes. Hubo manifestaciones masivas en España durante la guerra, algunas de las cuales congregaron a más

de cien mil personas; las encuestas sugerían que sólo la tercera parte de la opinión pública ibérica apoyaba la intervención militar.

Irlanda, por su parte, sostenía su neutralidad retórica pero pregonaba también su incondicional fidelidad a la ONU --no pertenece ni a la OTAN ni a la UEO--, por lo que cooperó aunque sin participar directamente en la guerra. Holanda dio su aprobación a la acción militar por la importancia vital del Golfo para Europa y por la necesidad de impulsar la "solidaridad internacional" y disuadir el uso de la agresión, por lo que envió dos fragatas al Pérsico, que fueron puestas bajo mando norteamericano el 11 de enero, y misiles Patriot a Turquía. La actitud holandesa reveló el deseo de acercarse a los Estados Unidos, aunque en el marco de la UEO; Holanda aceptó así tácitamente la supremacía norteamericana en las cuestiones de seguridad internacional. Bélgica retrasó el envío de dos buscaminas y de un barco logístico hasta que tuvo lugar la reunión de la UEO del 21 de agosto. A finales de 1990, los belgas se negaron a vender municiones a la Gran Bretaña, aunque sí surtieron un pedido de los Estados Unidos en enero. El primer ministro belga, Wilfrid Martens, declaró que su país no había escogido involucrarse en un conflicto militar. Dinamarca alabó la respuesta norteamericana a la invasión iraquí y resaltó la importancia de los organismos internacionales. En cuanto a los griegos, mandaron finalmente una fragata después de algunas dudas, pero el gobierno helénico fue muy criticado por socialistas y

comunistas. Además, Grecia estaba preocupada por la cantidad de ayuda que llegaba a Turquía. Por último, Portugal apoyó la acción internacional, participó en la flota aliada y cooperó estrechamente con las fuerzas estadounidenses; en particular, Lisboa permitió a Washington la utilización de su base aérea en las islas Azores.

Algo que exacerbó los problemas de la cohesión comunitaria fue la política de Saddam Hussein hacia los rehenes europeos -- cerca de siete mil. La Comunidad emitió una declaración que advertía que cualquier atentado contra la seguridad y la integridad de un ciudadano de la CEE sería considerado como una grave ofensa, que obligaría a una respuesta común por parte de todos los miembros. Durante septiembre y octubre, surgieron temores por que la liberación selectiva de rehenes erosionase más la unidad europea, después de la decisión iraquí de liberar a 300 franceses y a 33 británicos. El Consejo Europeo se reunió en Roma en octubre y declaró su determinación de no negociar con Irak mientras no liberase a todos los rehenes extranjeros<sup>94</sup>.

Las actitudes europeas durante el transcurso de la crisis del Golfo Pérsico pusieron en evidencia las dificultades para llegar a una posición exterior común. No hubo dos miembros entre los Doce que asumieran posturas idénticas. La Comunidad, como conjunto, fue rápida al condenar la invasión e implementar las sanciones dictadas por la ONU; de hecho, ya había impuesto sanciones económicas antes de que el Consejo de Seguridad decretase el embargo contra Irak.

Pero pronto se vio que el tema de la cooperación militar era mucho más delicado, a pesar de la retórica. Sin embargo, desde agosto de 1990 se pensó que la UEO podría ser la organización que articulase la defensa europea, reconciliando las posturas inglesa y francesa y fungiendo como enlace con la OTAN. Para algunos, la Unión sería el pilar europeo de la OTAN, mientras que para otros estaría ligada a la Comunidad Económica Europea. De cualquier modo, la UEO permitía legitimar las acciones de los estados europeos, de ahí que fuese tan invocada: en efecto, permitió resolver, en cierto modo, el dilema entre una Comunidad atlántica o una europea. Para Francia, la UEO --de la cual detentaba la presidencia durante ese período-- representaba indudables ventajas: además del interés galo por participar en otras organizaciones diferentes a la OTAN, permitía resolver el problema de cómo podrían operar las fuerzas francesas en el Golfo sin parecer sujetas al comando norteamericano. De hecho, París promovió la cumbre de agosto e invitó a todos los miembros de la Comunidad (aunque sólo nueve pertenecen a la UEO: Dinamarca y Grecia aceptaron enviar observadores, mientras que Irlanda declinó la invitación). Si bien la UEO contribuyó al embargo naval antes y durante la guerra, cada estado miembro hizo sus propios arreglos con los Estados Unidos.

El episodio del Pérsico con que se inauguró la década de los noventa puso de manifiesto de nueva cuenta que, en situaciones de crisis de tal magnitud, tiende a prevalecer el interés nacional sobre el comunitario. Cada país miembro de la Comunidad Económica

Europea reaccionó de manera distinta; quizá el único punto que los haya acercado fue la aceptación, explícita o velada, de la subordinación de Europa a los Estados Unidos. Visto desde esta perspectiva, no ha habido mucho avance desde 1973, por no decir franco retroceso: en ese entonces los franceses, por lo menos, habían intentado formular una alternativa a dicha subordinación.

## **CONCLUSIONES: ¿HACIA UNA POLITICA EXTERIOR COMUN?**

Más de treinta años después de su fundación, el panorama político y económico de la Comunidad Económica Europea luce poco alentador. En efecto, 1992 fue quizás el año más difícil de su historia, después de la euforia causada por el acuerdo de Maastricht de diciembre de 1991, que consagró el objetivo de la unión económica y monetaria de los países miembros. Primero, en Dinamarca el referéndum para aprobar el Tratado se saldó en un no. Después, en Francia el sí ganó por un ligerísima ventaja. Más tarde, el Sistema Monetario Europeo sufrió embates especulativos que obligaron a la libra esterlina y a la lira italiana a salir del mismo y a flotar, amén de la devaluación de otras monedas europeas con respecto al marco alemán. En noviembre estalló el conflicto agrícola con los Estados Unidos que enfrentó a Francia a sus socios comunitarios. La Gran Bretaña decidió diferir su aprobación del Tratado de Maastricht para el año siguiente --1993-- por consideraciones políticas internas. Finalmente, a principios de diciembre Suiza votó por el no a su integración al Espacio Económico Europeo, destinado a formar un mercado común entre los doce miembros de la Comunidad Económica Europea y los siete países del Acuerdo Europeo de Libre Comercio.

Aunado a todo esto, la economía comunitaria ha entrado en una fase recesiva, con el estancamiento de las inversiones y el aumento del desempleo, que ahora abarca a 15 millones de personas. El crecimiento comunitario no rebasará el 0.5% en 1993, con una tasa de desocupación del 10.5%, cifra récord en la historia de la Comunidad. En suma, las perspectivas económicas no son nada alentadoras, más aún tomando en cuenta la depresión mundial: los Estados Unidos lidian con su enorme déficit y con su pérdida de competitividad, mientras que los japoneses se recuperan muy lentamente de los efectos negativos que causó la especulación de los años ochenta en el archipiélago nipón.

Los gobiernos europeos achacan su zozobra económica a la inflexibilidad de Alemania, que aumentó considerablemente sus tasas de interés para poder financiar su reunificación a costa del crecimiento del resto de Europa. En efecto, Bonn subestimó los costos de absorber a la ex-Alemania Oriental; se enfrenta ahora al reto de invertir cerca de 100 mil millones de dólares anuales para equiparar el nivel de vida de las dos Alemanias. El gobierno germano ha optado por endeudarse --mediante el alza de sus tasas de interés-- en vez de subir los impuestos para obtener estos recursos y estimular la inflación, pero incurriendo así en un elevado déficit --cercano a los 30 mil millones de dólares anuales--, frenando de este modo la expansión económica del país y de Europa, y provocando la devaluación de monedas otrora fuertes como la libra esterlina. El crecimiento alemán estimado para 1993 será nulo, con

un desempleo de 7.5% en el lado occidental y de 40% en el sector oriental. Alemania deberá ponderar si es más urgente limitar la inflación o estimular el crecimiento europeo mediante el decremento de las tasas del *Bundesbank*. Además, la falta de empleos en Alemania ha dado pie al auge de la extrema derecha y de la xenofobia contra los inmigrantes, quienes pudieron entrar masivamente al amparo de leyes alemanas muy laxas en lo tocante al derecho de asilo a extranjeros y que, por lo mismo, fueron recientemente reformadas y endurecidas para frenar la inmigración.

La Cumbre de Edimburgo, en diciembre de 1992, logró mantener, empero, los delicados equilibrios políticos de la Comunidad. Los europeos se pusieron de acuerdo con respecto al presupuesto comunitario. Inglaterra y Holanda, entre otros, querían mantenerlo al mismo nivel con respecto al Producto Interno Bruto de cada país, es decir, 1.2%, mientras que España, Portugal e Irlanda --cuyas economías son las más débiles de la Comunidad-- deseaban aumentar el porcentaje a 1.32; finalmente, los países comunitarios decidieron fijarlo en 1.27% del PIB. Por otra parte, en la Cumbre se aceptó otorgar un estatuto especial a Dinamarca ante su rechazo a Maastricht, convirtiendo así a la Comunidad en una organización "a la carta", en la cual se reconocería a cada miembro la posibilidad de adherirse sólo a los pactos con los que estuviera de acuerdo, con el consecuente debilitamiento de la disciplina comunitaria y de la consistencia del proyecto integracionista europeo. Pero era la única solución posible para lograr que en su

próximo referéndum Dinamarca aceptara el Tratado y permaneciera en la Comunidad. El dilema de la ampliación *versus* la profundización no podía estar más presente.

A finales de julio de 1993 se desataron nuevos embates contra las monedas europeas, que culminaron en la adopción de un margen de fluctuación del 15%, (contra el 2.5% anterior a la especulación). Cabe mencionar que el retiro de la lira y de la libra seis meses antes no permitieron a Italia ni a Inglaterra recobrar la autonomía de su política monetaria y, en particular, rebajar sus propias tasas de interés a niveles que permitieran reactivar sus economías. En la práctica, la serpiente monetaria parece liquidada, así como el proyecto de la unión económica y monetaria y, por ende, pone en duda la viabilidad de la unidad europea. Quedó demostrado que los gobiernos --inclusive el alemán-- poco pueden hacer contra los grandes grupos de especuladores, que pueden movilizar 30 o 40 mil millones de dólares diarios para hacer tambalear monedas supuestamente duras, como el franco francés. Además, la negativa de Alemania de bajar sus tasas demuestra que sigue prefiriendo que el resto de sus socios comunitarios pague la reunificación, en lugar de tener un crecimiento inflacionario en casa, aunque por otra parte es cierto que la Comunidad Económica Europea nunca hizo una propuesta seria para contribuir a financiarla, como si fuera un asunto exclusivamente alemán.

El recuento anterior ilustra una dicotomía que subyace a lo largo de la tesis: por un lado, las acciones de los gobiernos nacionales y, por el otro, la retórica comunitaria. Si bien ambas esferas coexisten estrechamente, en situaciones de grave crisis los países miembros han tendido a actuar por su cuenta para proteger lo que perciben como sus intereses nacionales. Son muy renuentes a confiar algo tan delicado como la seguridad o la política exterior a algún organismo supranacional, cuya efectividad parece dudosa. La CEE no tiene tratados específicos que definan estrictamente una política exterior común; cuando no coinciden los intereses nacionales --lo cual impide la formulación e instrumentación de las llamadas *políticas de escala*, es decir mayores beneficios mediante acciones comunes que por medio de actos individuales--, los países miembros actúan por su cuenta.

Según el derecho internacional --que divide al mundo en actores unitarios-- los estados que se agrupan federativamente ceden su llamado *domaine réservé* al ejecutivo federal, el cual adquiere personalidad legal independiente, necesaria para maximizar tanto los intereses de los estados constituyentes cuanto los de la misma federación. Aunque la CEE no es estrictamente una federación, la eventual cesión de soberanía es uno de los factores que explican la resistencia de los países miembros en lo tocante a lograr conformar una política exterior común. Esto quedó de manifiesto en las posturas de los tres principales miembros de la Comunidad; la Gran Bretaña, reacia a aceptar la autoridad supranacional que

implicaba la integración económica, se negó a participar en la fundación de la CEE, hasta que sus propias exigencias económicas la obligaron a solicitar su membresía. Francia accedió a ceder parte de su soberanía para controlar políticamente a Alemania Federal, para la cual la Comunidad representaba un medio para lograr la reconciliación posbélica, así como su reconstrucción.

Por lo que toca a la política de ampliación del número de miembros de la Comunidad, aquella ha sido a la vez causa y efecto de las actividades exteriores. En efecto, la ampliación ha sido en gran medida el resultado de las presiones externas de países europeos que no pertenecen a la CEE; la evidencia muestra que, a raíz de las dos ampliaciones de la Comunidad Económica Europea -- por un lado, la Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca; por el otro, Grecia, España y Portugal--, aumentó el número de sus actividades internacionales. La ampliación tuvo varios efectos: impulsó políticas comunitarias defensivas hacia ciertos países no miembros, afectados por la consolidación del mercado común; provocó nuevos conflictos de intereses entre miembros y no miembros, pues los primeros disfrutaban de privilegios especiales; hizo que aumentara la actividad internacional de la CEE en los campos económico y político, pues los nuevos miembros llegaron con sus propias prioridades exteriores; amplió la base de operación y la experiencia internacional de la Comunidad; finalmente, resaltó la presencia de la CEE en el mundo como una entidad cada vez más autosuficiente, como quedó de manifiesto por sus crecientes

restricciones arancelarias hacia las importaciones de los países no miembros.

Las relaciones entre Washington y Bruselas a lo largo de casi cuatro décadas evolucionaron notablemente. Pasaron, gradualmente, de significar una dependencia casi absoluta de Bruselas hacia Washington, a tornarse en una interdependencia más simétrica. Los europeos fueron ganando poco a poco mercados --al este, por ejemplo-- y, por ende, mayor peso económico y político, llegando a oponerse a su aliado de ultramar. La creciente autonomía de la CEE irritó a los norteamericanos, que intentaron frenarla por varios medios, sin éxito; los europeos no se dejaron doblegar en cuestiones que eran comerciales --y no ideológicas, como afirmaba Reagan, cuya obsesión por los soviéticos provocaría muchas desavenencias con sus aliados comunitarios; baste recordar que en alguna ocasión se refirió a la Unión Soviética como el "imperio del mal", antes de que Gorbachev accediera al poder. Con Bush, las relaciones mejoraron en términos generales; es posible que siga esta tendencia con Clinton. Sin embargo, esto no debe ocultar el grave diferendo de los subsidios agrícolas, que ha estado de provocar una abierta guerra comercial entre ambos lados del Atlántico. La otra incógnita crucial es la de la estructura de seguridad europea de la post-Guerra Fría, un tema amplísimo: ¿quién es el enemigo? ¿Pertinencia de la OTAN? ¿Es necesaria la presencia militar norteamericana? ¿Hay organizaciones o alianzas alternativas? Por otra parte, el recuento de las relaciones entre

los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea permite esbozar seis características constantes<sup>95</sup>:

1) Los Estados Unidos apoyaron con constancia la idea de la unidad europea en términos generales, primero activamente y, después, de manera más retórica, cuando la política comercial de la Comunidad empezó a afectar sus intereses económicos; sin embargo, Washington no tuvo una "política europea" específica después de 1945.

2) Washington asumió que una Europa unida compartiría los gastos para la defensa de Occidente y contribuiría a la administración de la economía internacional; pero, por considerar a la CEE como un componente de su política de posguerra, los norteamericanos fueron incapaces de entender que los europeos podían tener intereses propios --y opuestos-- a los suyos.

3) La relación ha tenido desde sus inicios una historia turbulenta; siempre hubo en la política norteamericana incompatibilidad entre el objetivo de un orden económico liberal a partir de la posguerra y el apoyo a la integración del Viejo Continente, que implicaba cierta discriminación hacia los países que no fueran miembros de la Comunidad Económica Europea.

4) La CEE no ha logrado formular una "política norteamericana" coherente. Por ello la Comunidad Económica Europea ha oscilado, en sus relaciones con los Estados Unidos, entre la formulación de grandes esquemas de cooperación y la

manifestación de fuertes diferencias de opinión por parte de sus miembros.

5) En general, los dirigentes europeos y norteamericanos han favorecido el establecimiento de lazos económicos cercanos y amigables, y han intentado evitar que las disputas comerciales afecten la relación militar y de seguridad en el marco de la OTAN. Cuando poderosos grupos de interés internos han alzado la voz por diferencias comerciales, la relación se ha vuelto hostil, tanto en retórica cuanto en actos.

6) El sustento de la relación comercial se basa en los siguientes puntos: la mutua dependencia de los respectivos mercados internos de los Estados Unidos y de la Comunidad, los valores democráticos compartidos, el creciente aislamiento de ambos en un mundo hostil a los valores occidentales y sus mutuos objetivos por establecer un orden comercial liberal y consolidar una alianza militar y de seguridad. La dinámica de la relación estriba en la búsqueda de un delicado equilibrio entre el comercio, por un lado, y los intereses de seguridad, por el otro.

En suma, en lo tocante a los Estados Unidos, la política comunitaria dista de ser coherente, por tres razones: a) los miembros de la CEE no han podido ponerse de acuerdo con respecto a una postura común, b) el aspecto estratégico de la relación con Washington no entra en el marco institucional de la Comunidad, y c) los Estados Unidos se encuentran mucho más distantes

geográficamente de la CEE que, por ejemplo, los países de la AELC o los países mediterráneos y africanos.

¿Qué significó la creación de la Cooperación Política Europea? Ante la posibilidad de que algún país de la CEE pudiese dominar a los demás o, en el mejor de los casos, determinar la política internacional del resto de los miembros, las cuestiones de defensa y de seguridad fueron excluidas de las atribuciones de la Comunidad; estos asuntos deberían ser abordados en el marco de la OTAN y de la UEO. Las relaciones exteriores de la Comunidad se limitarían exclusivamente al ámbito económico y comercial. De esta manera, la CEE aparecía como un "poder civil", sin pretensiones imperialistas o hegemónicas. Cada país miembro podía, entonces, concluir los acuerdos militares que así le convinieran con países no miembros. Pero la Comunidad daba con ello una impresión de falta de unidad, que podían explotar otros estados no comunitarios, lo cual era políticamente embarazoso y económicamente costoso, a pesar de la aparente unión que representaba la Política Comercial Comunitaria (PCC), restringida al comercio internacional como lo establece el artículo 113 del Tratado de Roma. El artículo 238 facultaba igualmente a la CEE a concluir acuerdos con terceros estados o con organizaciones internacionales. Pero dichos acuerdos debían obviamente considerar los intereses de los diferentes miembros comunitarios, lo que ponía en duda la idea de que las relaciones exteriores de la Comunidad podían ser conducidas

simplemente mediante acciones económicas, cuya complejidad, por otra parte, obligaba a mayor centralización de las decisiones.

Lo anterior explica el establecimiento de la CPE durante la cumbre de La Haya de 1969, que simbolizó la voluntad de los miembros de la CEE por avanzar hacia la consecución de una política exterior común. La creación de la CPE obedeció pues fundamentalmente a motivaciones políticas --no dar una imagen de debilidad ante el mundo--, pero nunca tuvo resultados prácticos de gran envergadura; por ejemplo, la CPE padecía cuatro problemas específicos a principios de los setenta:

los estados de la Comunidad estaban lejos de llegar a un acuerdo en lo tocante a muchos temas de índole interna, y algunas de sus disputas tenían repercusiones externas; la competencia comercial era un inevitable factor divisorio; cada estado veía al mundo de manera diferente, según su localización geográfica y su historia nacional; diversos miembros tenían intereses diversos en el sistema internacional, tanto estratégicos cuanto económicos<sup>96</sup>.

Un problema posterior fue el creciente poderío de Alemania, que se convirtió en el poder europeo dominante al establecerse el Sistema Monetario Europeo (SME) en 1979, que instituyó el ECU (siglas inglesas de la Unidad Monetaria Europea) y el Mecanismo de Tasas de Cambio (ERM); por ser la inflación el mayor problema, era natural que el país con la moneda más fuerte --el marco alemán-- emergiera como el líder europeo por excelencia. Naciones con tendencias inflacionarias como Francia e Italia ataron sus monedas al marco, cediendo así parte de su soberanía a la llamada

"serpiente monetaria". Pero a finales de los ochenta el SME se empezó a tornar en una camisa de fuerza alemana para el resto de los miembros de la Comunidad. Desde mediados del decenio, Alemania empezó a tener considerables superávits comerciales con la CEE, lo cual hizo aumentar el valor del marco y obligó a los demás países a subir sus tasas de interés. Determinado a mantener la estabilidad de precios interna, el *Bundesbank* aplicó una rígida política monetaria, que habría de mantener, en particular frente a su reunificación. En suma, el poderío económico alemán amenazaba una de las premisas centrales de la Comunidad: moldear las acciones de Alemania. Su reunificación o su sorpresivo reconocimiento de Eslovenia y Croacia han demostrado que Alemania es otra vez capaz de tener intereses propios y que no duda en sobreponerlos a los hipotéticos intereses comunitarios.

Cabe mencionar que Roy Ginsberg, apartándose en cierta medida del realismo político, propone tres "lógicas", para analizar las acciones exteriores de la CEE entre 1958 y 1985<sup>97</sup>. Primero, la *lógica de la integración regional* hace énfasis en los efectos negativos de las políticas internas de la CEE sobre el exterior: los actores internacionales presionan para obtener compensaciones y obligan a los países comunitarios a desarrollar respuestas comunes; según este autor, esta lógica explica el 99% de las acciones exteriores de la Comunidad durante el período 1958-1972, y el 70% hasta principios de la década de los ochenta. Segundo, la *lógica de la interdependencia* sugiere que la política mundial

influye sobre las acciones de la Comunidad Económica Europea, las cuales deben responder no a los mercados internos sino a las condiciones imperantes en el sistema internacional. Por último, la *lógica diferenciada (self-styled logic)* implica que la acción exterior de la CEE no responde a los impulsos externos, sino a la propia iniciativa de los europeos, que buscan defender los valores comunitarios --democracia o libre mercado, por ejemplo. Las dos últimas lógicas condicionaron, según Ginsberg, la actuación de la Comunidad hasta mediados de la década de los ochenta. Sin embargo, a partir de 1989 el entorno internacional ha dado pie a lo que quizá se podría calificar de *lógica de la desintegración*, siguiendo la idea de este académico.

En efecto, la reunificación alemana ha tenido un tremendo impacto recesivo en el resto de Europa, comprometiendo la integración monetaria, además de plantear dilemas de seguridad para los dos países de la Comunidad poseedores de armas nucleares: Francia e Inglaterra. Londres parece quedar cada vez más al margen del continente y asistir al caos que impera en éste, preguntándose si debe intervenir y, más aún, seguir participando en un azaroso proceso de integración; sin embargo, ante la confusión, es más seguro y predecible seguir atado a Washington. París, por su parte, observa desolado cómo Alemania está en vías de convertirse una vez más en un gigante económico y muy probablemente militar, que ya ha dado muestras de su voluntad de conformarse una personalidad internacional propia, como quedó de manifiesto en Yugoslavia:

está claro que el centro de interés alemán se ha movido ciertamente hacia el este, que los sueños sobre el futuro ya no pasan por un arreglo con París y que las oportunidades que surgieron en Europa central, en Ucrania, en el Báltico y en los Balcanes permiten a los alemanes desempeñar un nuevo papel en un nuevo teatro, después de años de haber sufrido la condescendencia de los británicos, de haber complacido a los norteamericanos y de haber sido considerados aliados incondicionales por los franceses<sup>98</sup>.

La Comunidad Económica Europea parece ser incapaz de ofrecer una respuesta coherente y común al conflicto balcánico, que contemple la intervención militar; los europeos asisten impotentes al resurgimiento de la xenofobia en sus propios países, provocada por el flujo masivo de inmigrantes que huyen de la guerra o de condiciones económicas miserables. Sin embargo, una intervención militar directa en Yugoslavia sería sin duda muy costosa y larga, pues el terreno montañoso favorece la formación de guerrillas. Más generalmente, las únicas medidas tomadas por la comunidad internacional han sido un embargo económico, la entrega de ayuda humanitaria bajo la vigilancia de los Cascos Azules de las Naciones Unidas y una conferencia de paz a cargo de Cyrus Vance y David Owen --la cual se saldó con un fracaso definitivo a mediados de 1993, pues el plan de paz propuesto consagraba de hecho las apropiaciones territoriales serbias: Bosnia-Herzegovina sería dividida en diez regiones autónomas; tanto croatas cuanto serbios y musulmanes controlarían tres, mientras que Sarajevo sería una ciudad libre desmilitarizada. A esta conferencia se ha sucedido recientemente otra, que pretende hacer de Bosnia-Herzegovina una confederación de tres repúblicas. Owen arguye que es un plan realista: ¿tan realista

como la aceptación de la partición de Checoslovaquia sesenta años atrás? Los Estados Unidos tampoco parecían estar dispuestos a involucrarse, pues la opinión pública norteamericana no aprobaría una guerra prolongada, aunque optaron a principios de 1993 por lanzar ayuda por paracaídas a la población civil; sin embargo, en julio de este año el presidente Clinton advirtió que está dispuesto a intervenir en Bosnia-Herzegovina, con o sin la aprobación de la ONU --la OTAN aceptó la propuesta; por primera vez desde 1945 la organización atlántica intervendría en un conflicto militar. Si bien ésto implica la participación de algunos miembros de la Comunidad Económica Europea, no es una iniciativa estrictamente europea.

El conflicto armado podría generalizarse en los Balcanes --en particular en Kosovo y en Macedonia-- e inclusive llegar más lejos: Grecia, Italia, Albania, Bulgaria, Hungría, Rumania, e incluso Turquía, todas ellas naciones, salvo la última, que compartían fronteras con la ex-República Socialista y Federal de Yugoslavia. Estos países tienen importantes intereses estratégicos que podrían peligrar de extenderse la guerra. Si la guerra se traslada de Bosnia a Kosovo, o si el medio millón de albaneses que reside en Macedonia es atacado, es inevitable la intervención de Albania. El 90% de los habitantes de la provincia de Kosovo es albanés. El gobierno federal ha intentado ya, sin la aprobación de esos albaneses, crear asentamientos serbios y ha reprimido a los opositores locales. Si el conflicto entre el gobierno federal y los

albaneses de Kosovo se intensifica, Albania podría involucrarse. También el 7% de la población de Montenegro (que forma junto con Serbia la nueva Yugoslavia) es de origen albanés; un millón 700 mil albaneses viven en Kosovo, contra 200 mil serbios, pero Kosovo es la cuna de la nación serbia.

Bulgaria dio su beneplácito a la independencia de Croacia y Eslovenia, pero a la vez enfrenta los problemas planteados por la minoría turca en su propio territorio. Sofía tiene aprehensión ante la hegemonía serbia en los Balcanes, por lo que reconoció a Macedonia, cosa que no fue del agrado de los griegos. Pero hay minorías étnicas búlgaras en Serbia y Macedonia que Sofía quiere proteger de algún modo. Aunque es poco probable, Bulgaria podría presentar reivindicaciones por Macedonia, pues hay grandes similitudes culturales entre los dos Estados. Muchos búlgaros se consideran macedonios y gran número de académicos considera que la lengua macedónica es un dialecto búlgaro. Hungría comparte fronteras con Croacia, Eslovenia y Serbia. Cerca de medio millón de húngaros viven en la provincia de Vojvodina, al norte de Kosovo, anexada por Serbia y perdida por Hungría a raíz del Tratado de Triánón de 1920. Croacia perteneció además a la corona húngara, por lo que fue ayudada militarmente por Hungría durante el invierno de 1990. De hecho, armas procedentes de Hungría han sido introducidas ya en las repúblicas del área. En cuanto a Rumania, Bucarest mantiene buenas relaciones con Serbia por cuestiones económicas -- venta y tránsito de petróleo chino y ruso--, aunque tuvo que acatar

las sanciones de la Comunidad contra Belgrado pues, al igual que Hungría, pretende ingresar a ésta. Los rumanos temen que la escalada del conflicto a Kosovo y Macedonia motive a la minoría húngara de Transilvania a iniciar una revolución separatista. Finalmente, si bien Turquía no comparte fronteras con ninguna de las exrepúblicas yugoslavas, su presencia es cada vez mayor en los Balcanes. Ayudaría a Albania en caso de guerra y está a favor de una intervención armada contra Serbia. Junto con Rusia y Bulgaria, Turquía reconoció a Macedonia. También apoyó a los musulmanes bosnios --Sarajevo, la capital, formó parte del imperio otomano durante cuatro siglos.

Pasando a los estudios de caso, el Medio Oriente y el Golfo Pérsico brindan dos ejemplos de la falta de efectividad de la acción comunitaria: la Comunidad no pudo obligar a Israel a variar su posición hacia el problema palestino, a pesar de utilizar el arma económica, cuyo poder es, a primera vista, considerable. La mayor novedad --en cierto modo, una alternativa a la CPE-- quizá haya sido la revitalización de la Unión de Europa Occidental, que sirvió para legitimar la intervención de los diferentes países europeos durante la guerra del Pérsico --pero según sus particulares intereses--, organización llamada a convertirse en el brazo armado de una hipotética política exterior comunitaria. Sin embargo, esto es delicado. Parece dudoso que tanto británicos cuanto franceses estén dispuestos a ceder un ápice de su soberanía nuclear, a pesar del precedente que constituye la cooperación

militar franco-alemana. Por otra parte, cabe notar que la Francia post-gaullista se sometió a los Estados Unidos durante la guerra del Pérsico, al poner sus fuerzas bajo el mando norteamericano.

Por último, la confusión europea frente al Nuevo Orden Mundial plantea serios interrogantes sobre la integridad del Viejo Continente. No parece probable que los Estados Unidos mantengan su postura estratégica frente al Viejo Continente al desaparecer teóricamente la amenaza soviética. Para Washington es muy costoso mantener fuertes contingentes armados en Europa, la cual además se ha convertido gradualmente en una acérrima rival comercial: es el dilema de la relación amor/odio entre ambos lados del Atlántico. Los estadounidenses han dejado así la iniciativa a los europeos en la reconstrucción de la parte oriental.

¿Cuáles son entonces las alternativas para asegurar la seguridad y la defensa de la Comunidad Económica Europea? La OTAN podría ser, a primera vista, la mejor organización, en términos de armamento y de experiencia organizativa. Once miembros de la Comunidad pertenecen a la organización atlántica; además, los Estados Unidos seguirían manteniendo su influencia en el Viejo Continente, como lo sugirió el secretario de Estado norteamericano, James Baker, en diciembre de 1989, al proponer el concepto de la "seguridad cooperativa", que exigía mayor cooperación entre los occidentales. Visto así,

el Nuevo Orden Mundial es el viejo orden adaptado para lidiar con las tendencias centrípetas que ya están causando tensiones entre sus miembros [...]. Está diseñado para asegurarse de que la subordinación hacia Washington no se torne en insubordinación, ahora que ha desaparecido el miedo a la Unión Soviética<sup>99</sup>.

En 1992, Robert Gates, a la sazón asesor de Seguridad Nacional, precisó lo que Washington entendía por Nuevo Orden Mundial: declaró que según los indicadores convencionales de poderío nacional --economía, capacidad militar, cultura, política e inclusive filosofía-- los Estados Unidos seguían estando a la cabeza; por decirlo de otro modo, desde su punto de vista el siglo XXI sería el "siglo americano"<sup>100</sup>, firmemente anclado en la OTAN. Sin embargo, el futuro de esta organización es incierto, pues el colapso soviético plantea dudas sobre su utilidad y sobre sus implicaciones --por ejemplo, la dependencia europea frente a Washington o la conveniencia de mantener o no armamento estadounidense en Europa, en particular en Alemania<sup>101</sup>.

Hay otras dos organizaciones relacionadas con la seguridad y la defensa europeas, pero no parecen contar con los medios para garantizarlas. La CSCE, por ejemplo, no tiene la estructura de la OTAN y carece de un comando integrado, a pesar de contar con 35 miembros, lo cual impide que sea una alternativa viable a la OTAN. Por su parte, la UEO sí cuenta con una estructura más formal, aunque ha desempeñado un papel menor en la seguridad europea y en las políticas de defensa.

En suma, el panorama es sombrío en Europa. El optimismo institucional que preveía que la integración sería relativamente fácil y que la prosperidad económica se extendería por todo el continente se contrapone a las evidencias de crecientes disparidades, motivadas por cambios sin precedentes en el sistema internacional. Si bien Maastricht fue posterior a los acontecimientos de 1989, sus partidarios estuvieron sin duda lejos de prever que el tratado tendría tantas dificultades en ser ratificado. La respuesta de los europeos a la nueva situación indica que la consecución de una política exterior común es todavía un resultado muy improbable del esfuerzo integracionista. Este, a su vez, está sujeto a presiones para ampliar la membresía y para mejorar los mecanismos institucionales.

De extenderse el conflicto en los Balcanes y provocar una guerra en el Viejo Continente, los días de la Comunidad Económica Europea estarían contados, pues parece que los europeos no son capaces de encontrar una posición común ante un conflicto que rebasa sus propias esferas nacionales, pero que podría desestabilizar al conjunto del Viejo Continente. ¿Es de festejar, entonces, la caída del Muro de Berlín? Durante la Guerra Fría, después de todo, los peligros eran conocidos. Ahora ya no. Por ello, la Comunidad Económica Europea no puede seguir dándose el lujo de carecer de una política exterior común.

## NOTAS

1. Formalmente hay cuatro Comunidades Europeas, como se examinará en detalle. En el presente escrito, empero, se utilizará la expresión "Comunidad" para designar a la Comunidad Económica Europea, la más importante, por mucho, de las cuatro.
2. Roy H. Ginsberg, *Foreign Policy Actions of the European Community; The Politics of Scale*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989, pp. 13-18.
3. *Ibid.*, p. 18.
4. Max Sorensen, *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 262.
5. Allan M. Williams, *The European Community: The Contradictions of Integration*, Oxford, Basil Blackwell, 1991, pp. 25-26.
6. Los fundadores de la AELC fueron la Gran Bretaña, Suecia, Noruega, Dinamarca, Austria, Suiza y Portugal.
7. Françoise de La Serre y Helen Wallace, "La dimension européenne; conflits et convergences", en Françoise de La Serre et al, eds., *Les politiques étrangères de la France et de la Grande-Bretagne depuis 1945; L'inévitable ajustement* (París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1990, pp. 127-164), p. 128.
8. Esta es una expresión del historiador alemán Michael Stürmer. Citado por Daniel Vernet, "The Dilemma of French Foreign Policy", en *International Affairs* (vol. 68, no. 4, 1992, pp. 655-664), p. 655.

9. Alfred Grosser, "France-Allemagne 1936-86", en *Politique Etrangère*, 1986. Citado por Patrick McCarthy, "Can France Survive German Reunification?", en *SAIS Review* (vol. 12, no. 1, 1992, pp. 85-100), p. 87.
10. Los signatarios originales de la alianza atlántica fueron Bélgica, Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Portugal y el Reino Unido. Grecia y Turquía ingresaron en 1952 y la República Federal Alemana en 1955.
11. Berndt von Staden, "Charles de Gaulle et la politique extérieure de la République fédérale d'Allemagne", en Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle en son siècle; Actes des Journées internationales tenues à l'Unesco, Paris, 19-24 novembre 1990; Tome V, L'Europe* (París, La Documentation Française/Plon, 1992, pp. 342-352), p. 343.
12. Williams, *op. cit.*, p. 24.
13. Françoise de La Serre, "De Gaulle et la candidature britannique aux Communautés européennes", en Institut Charles de Gaulle, *op. cit.* (pp. 192-202), pp. 192-193.
14. *Ibid.*, p. 196.
15. *Ibid.*, p. 199.
16. Ginsberg, *op. cit.*, p. 154.
17. Williams, *op. cit.*, p. 49.
18. Ginsberg, *op. cit.*, p. 160.
19. Williams, *op. cit.*, pp. 67-68.
20. *Ibid.*, pp. 69-70.

21. *Ibid.*, pp. 160-161.
22. Williams, *op. cit.*, p. 83.
23. Michael Calingaert, "The European Community's Emerging Political Dimension, en *SAIS Review* (vol. 12, no. 1, 1992, pp. 69-83), p. 71.
24. *Ibid.*, p. 73.
25. *Ibid.*, p. 75.
26. Hans von der Groeben, "Charles de Gaulle et l'intégration européenne", en Institut Charles de Gaulle, *op. cit.* (pp. 94-101), p. 96.
27. Soledad Loaeza, *La Comunidad Europea y el nuevo equilibrio regional* (s.p.i.), junio de 1991, p. 4.
28. Juliet Lodge, "The European Parliament--From 'Assembly' to Co-legislature: Changing the Institutional Dynamics", en Juliet Lodge, ed., *The European Community and the Challenge of the Future* (Londres, Pinter, 1989, pp. 58-79), p. 64.
29. Williams, *op. cit.*, pp. 148-150.
30. Loaeza, *art. cit.*, p. 5.
31. Laurent Cohen-Tanugi, *L'Europe en danger*, París, Fayard, 1992, p. 158.
32. Loaeza, *art. cit.*, p. 7.
33. *Ibid.*, p. 12.
34. Pierre Hassner y John Roper, "Les relations avec les superpuissances Est-Ouest et Ouest-Ouest", en De La Serre et al., eds., *op. cit.* (pp. 21-53), p. 28.

35. Philip A.G. Sabin y Marisol Touraine, "Société, état et défense", en *ibid.* (pp. 55-87), p. 61.
36. Joseph Frankel, *British Foreign Policy, 1945-1973*, Londres, The Royal Institute of International Affairs/Oxford University Press, 1975, pp. 205-208.
37. Hassner y Roper, *art. cit.*, p. 30.
38. Michael Smith, "'The Devil You Know': the United States and a Changing European Community", en *International Affairs* (vol. 68, no. 1, 1992, pp. 103-120), p. 105.
39. Wolfgang Benz y Hermann Graml, *Europa después de la Segunda Guerra Mundial, 1945-1982; Tomo I*, México, Siglo Veintiuno, colección "Historia Universal", 1986, vol. 35, pp. 94-95.
40. Rémy Leveau, "Le Moyen Orient", en De La Serre et al., eds., *op. cit.* (pp. 195-212), p. 206.
41. Jean-Marc Boegner, "Les principes de la politique européenne du général de Gaulle", en Institut Charles de Gaulle, *op. cit.* (pp. 66-71), pp. 66-67.
42. "Dicha doctrina prevé la estrecha interacción entre los distintos medios persuasivos, la verosimilitud de respuesta al nivel escogido por el adversario y lo incalculable del riesgo al que éste se expone y una elevación del umbral nuclear, si bien nunca a precios demasiado altos que hagan su traspaso absolutamente improbable". Angel Viñas, "La defensa de Europa Occidental: de la ortodoxia a la seguridad compartida", en *Foro Internacional* (vol. 27, no. 4, abril-junio de 1987, pp. 590-603), p. 593.
43. Wilfried Loth, "Pour une nouvelle lecture de la politique européenne du général de Gaulle", en Institut Charles de Gaulle, *op. cit.* (pp. 144-154), p. 149.

44. Sabin y Touraine, *art. cit.*, p. 64.

45. Loth, *art. cit.*, p. 150.

46. Soledad Loaeza, *La Política Exterior del General de Gaulle; 1958-1969* (Tesis para optar por el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales), México, El Colegio de México, 1972, pp. 59-62.

47. Loth, *art. cit.*, pp. 151-153.

48. Dominique Moïsi y Gregory Flynn, "Between Adjustment and Ambition: Franco-Soviet Relations and French Foreign Policy", en Gregory Flynn y Richard E. Greene, eds., *The West and the Soviet Union; Politics and Policy* (Londres, Macmillan, 1990, pp. 48-79), p. 48.

49. La concepción gaullista de la *détente* tomó cuerpo durante el viaje del general a la Unión Soviética en junio de 1966. Aquella constaba de seis puntos:

1) Combatir la política bipolar o de bloques, es decir equilibrar una hegemonía con la otra y dar libertad de acción a Francia y a Europa. Se debía convencer a los soviéticos de que sería perjudicial para sus intereses el permitir que los europeos occidentales se volvieran demasiado dependientes de los norteamericanos. Rusia era, después de todo, una potencia europea; de ahí la famosa fórmula del general: "Europa del Atlántico a los Urales".

2) Sacar a Alemania del conflicto entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. Moscú tenía tres exigencias: que se mantuvieran las fronteras posbélicas, que la República Federal no accediera al arma nuclear, y que no se reconociera a la República Democrática; De Gaulle estaba de acuerdo con los dos primeros puntos mas rechazaba el tercero, pues consideraba a la RDA como una "institución artificial". El general sostenía que era necesaria la conciliación entre los europeos,

incluyendo a los alemanes, es decir resolviendo el problema germano en *Europa*.

3) Invertir el orden de los problemas; en efecto, el general proponía invertir los términos del silogismo que rezaba que la distensión sería el fruto de la seguridad (es decir negociar un tratado de paz para saldar el problema alemán). De Gaulle afirmaba que era exactamente lo opuesto, es decir que la seguridad del Viejo Continente sólo sería posible con la distensión.

4) La *détente* era divisible. Al dialogar con los soviéticos en un momento en que los norteamericanos no podían hacerlo, por estar enfrascados en la guerra de Vietnam, el general refutó de antemano uno de los futuros argumentos de Nixon y de Kissinger, a saber que la distensión era indivisible --el llamado *linkage*.

5) Dejar de lado a las ideologías, pues de otra manera no se podría llegar a una paz verdadera.

6) No ligar *détente* y desarme; este último no debía dar pie a que los Dos Grandes resolvieran unilateralmente los problemas europeos, es decir que pretendieran que Francia limitase su propio esfuerzo de defensa.

Véase François Puaux, "L'originalité de la politique française de *détente*", en Institut Charles de Gaulle, *op. cit.* (pp. 431-440), pp. 435-437.

50. Roy H. Ginsberg, "US-EC relations", en Lodge, ed., *op. cit.* (pp. 256-278), p. 266.

51. André Fontaine, "Dans un monde qui bouge...", en Alfred Grosser, ed., *Les politiques extérieures européennes dans la crise* (París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976, pp. 25-38), p. 27.

52. David Allen y Michael Smith, "Europe, The United States, and the Arab-Israeli Conflict", en David Allen y Alfred Pijpers, eds.,

*European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict* (La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 121-160), p. 188.

53. Lord Skidelsky, "Britain and the New European Order", en *SAIS Review* (vol. 12, no. 1, 1992, pp. 101-124), p. 105.

54. Smith, *art. cit.*, p. 115.

55. Roy H. Ginsberg, "EC-US Political/Institutional Relations", en Leon Hurwitz y Christian Lequesne, eds., *The State of the European Community; Policies, Institutions, and Debates in the Transition Years* (Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1991, pp. 387-402), p. 388.

56. *Ibid.*, p. 391.

57. De La Serre y Wallace, *art. cit.*, p. 141.

58. Françoise Duchêne, "The European Community and the Uncertainties of Interdependence", en M. Kohnstam y W. Hager, eds., *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems Before the European Community*, Londres, Macmillan, 1973.

59. A pesar de sus afanes imperiales, ambas superpotencias tenían crecientes problemas internos. Por ejemplo, la guerra de Vietnam mostró las primeras evidencias del deterioro político, económico y moral de los Estados Unidos. Nixon y Kissinger intentaron revertir esta tendencia, buscando principalmente explotar a su favor las diferencias entre China y la Unión Soviética, además de maximizar su influencia diplomática. La URSS, por su parte, corría igual suerte --decadencia política y económica--, pero al invadir Checoslovaquia dio una clara señal a quienes albergaban sueños independentistas.

60. Juliet Lodge, "European Political Cooperation: Towards the 1990s", en Lodge, ed., *op. cit.* (pp. 223-240), p. 228.

61. Panos Tsakaloyannis, "The EC: From Civilian Power to Military Integration, en *ibid.* (pp. 241-255), p. 244.
62. Véase Alfred Grosser, ed., *op. cit.*
63. Françoise de La Serre, "L'Europe des Neuf et le conflit israélo-arabe", en *Revue Française de Science Politique* (vol. 2, no. 4, agosto de 1974, pp. 801-811), p. 804.
64. Edward A. Kolodziej, "De Gaulle, l'Allemagne et les superpuissances: l'unification allemande et la fin de la guerre froide", en Institut Charles de Gaulle, *op. cit.* (pp. 380-394), p. 391.
65. Lodge, *art. cit.*, p. 231.
66. Williams, *op. cit.*, pp. 53-54.
67. *Ibid.*, p. 82.
68. Paul Taylor, "The New Dynamics of EC integration in the 1980s", en Lodge, ed., *op. cit.* (pp. 3-25), pp. 3-14.
69. Hedley Bull, "European Self-Reliance and the Reform of NATO", en *Foreign Affairs*, vol. 66, no. 4, 1984.
70. Willem van Eekelen, "WEU and the Gulf Crisis", en *Survival* (vol. 32, no. 6, noviembre/diciembre 1990, pp. 519-532), p. 520.
71. *Ibid.*, pp. 519-520.
72. Ronald Tiersky, "France in the New Europe", en *Foreign Affairs* (vol. 71, no. 2, primavera de 1992, pp. 131-146), pp. 141-142.
73. William Wallace, "British Foreign Policy after the Cold War", en *International Affairs* (vol 68, no. 3, 1992, pp. 423-442), p. 429.

74. Lily Gardner Feldman, "The EC and German Unification", en Hurwitz y Lequesne, eds, *op. cit.* (pp. 313-327), p. 313.

75. McCarthy, *art. cit.*, p. 85.

76. Hubo rumores de que Mitterrand había acordado con Gorbachev, durante su reunión en Kiev en diciembre de 1990, retrasar el proceso de reunificación; además, a finales de mes, el presidente francés hizo una provocadora visita oficial a Alemania Oriental, cuyo régimen estaba ya manifiestamente al borde del colapso. Tiersky, *art. cit.*, p. 132.

77. Vernet, *art. cit.*, p. 658.

78. Tiersky, *art. cit.*, p. 133.

79. Harold James, "Introduction", en Harold James y Marla Stone, eds., *When the Wall Came Down; Reactions to German Unification* (Nueva York, Routledge, 1992, pp. 1-16), p. 4.

80. Trevor C. Salmon, "Testing Times for European Political Cooperation: the Gulf and Yugoslavia, 1990-1991", en *International Affairs* (vol. 68, no. 2, 1992, pp. 233-253), p. 248.

81. *Ibid.*, pp. 249-250.

82. *Ibid.*, p. 251.

83. *Ibid.*, p. 253.

84. David Buchan, *Europe: l'étrange superpuissance*, Rennes, Editions Apogée, 1993, p. 97.

85. Raymond Cohen, "Twice Bitten? The European Community's 1987 Middle East Initiative", en *Middle East Review*, vol. 20, primavera 1988, pp. 33-40.

86. Ilan Greilsammer y Joseph Weiler, "European Political Cooperation and the Palestinian-Israeli Conflict: An Israeli Perspective", en Allen y Pijpers, eds., *op. cit.* (pp. 187-210), pp. 123-125.

87. Ilan Greilsammer, "The Non-Ratification of the EEC-Israel Protocols by the European Parliament (1988)", en *Middle Eastern Studies* (vol. 27, no. 2, 1991, pp. 303-321), pp. 310-311.

88. *Ibid.*, pp. 313-316.

89. *Ibid.*, p. 317.

90. En lo relativo al aumento de la producción petrolera europea (de la Gran Bretaña, Noruega y la Unión Soviética) y al cambio tecnológico, véase Saleh A. Al-Mani', "The Politics of the GCC Dialogue with the European Community", en *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, vol. 12, no. 4, verano de 1989, pp. 57-74; también Alessandro Pinto, "Les pays du Golfe: nouveaux partenaires de l'Europe; L'Accord de Coopération entre la CEE et les Pays du Conseil de Coopération du Golfe", en *Reflets et Perspectives de la vie économique*, vol. 27, no. 6, diciembre de 1988, pp. 433-450.

91. Philip Robins, "The European Community and the Gulf", en Charles F. Doran y Stephen W. Buck, *The Gulf, Energy, and Global Security; Political and Economic Issues* (Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1991, pp. 153-171), p. 156.

92. Salmon, *art. cit.*, p. 236.

93. En lo relativo a las contribuciones de cada miembro al esfuerzo de guerra hasta el 12 de octubre de 1990, véase Van Eekelen, *art. cit.* (apéndice), y Salmon, *art. cit.* (tabla, p. 243). La descripción de las respuestas y acciones de los diferentes países europeos se basa en el artículo de Salmon, pp. 237-242.

94. Sin embargo, días después el excanciller alemán Brandt hizo una visita con motivos humanitarios a Bagdad, causando enojo en muchas capitales europeas, pues esta acción disolvía la retórica de la unidad, viaje al que el gobierno alemán, en vísperas de elecciones, no quiso oponerse, por tratarse de un respetado hombre de estado.
95. Ginsberg, "US-EC relations", pp. 263-276.
96. Salmon, *art. cit.*, p. 235.
97. El autor basa sus conclusiones en el análisis de 480 acciones exteriores, de las cuales el 35% correspondió al período 1958-1972 y el 65% restante al período 1973-1985. Ginsberg, *op. cit.*, pp. 3-5.
98. Christopher Coker, "Britain and the New World Order: the Special Relationship in the 1990s", en *International Affairs* (vol. 68, no. 3, 1992, pp. 407-421), p. 417.
99. *Ibid.*, p. 412.
100. *Ibid.*, pp. 409-410. Como escribió Zbigniew Brzezinski en 1962, si el mundo quiere conocer su futuro, basta con que visite los Estados Unidos.
101. Para un defensa del argumento de la alianza norteamericana con Alemania en el marco de la OTAN --"partners in leadership"--, véase Elizabeth Pond, "Germany in the New Europe", en *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 2, primavera de 1992, pp. 114-130.

## BIBLIOGRAFIA

Allen, David y Alfred Pijpers, eds. *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1984.

Al-Mani', Saleh A. "The Politics of the GCC Dialogue with the European Community", en *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, vol. 12, no. 4, verano de 1989, pp. 57-74.

Benz, Wolfgang y Hermann Graml. *Europa después de la Segunda Guerra Mundial, 1945-1982; Tomos I y II*, México, Siglo Veintiuno, colección "Historia Universal", 1986, vol. 35.

Bourrinet, Jacques y Maurice Torrelli. *Las relaciones exteriores de la Comunidad Económica Europea*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Buchan, David. *Europe: l'étrange superpuissance*, Rennes, Editions Apogée, 1993.

Bull, Hedley. "European Self-Reliance and the Reform of NATO", en *Foreign Affairs*, vol. 66, no. 4, 1984.

Calingaert, Michael. "The European Community's Emerging Political Dimension", en *SAIS Review*, vol. 12, no. 1, 1992, pp. 69-83.

Cohen, Raymond. "Twice Bitten? The European Community's 1987 Middle East Initiative", en *Middle East Review*, vol. 20, primavera 1988, pp. 33-40.

Cohen-Tanugi, Laurent. *L'Europe en danger*, París, Fayard, 1992.

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

Crouch, Colin y David Marquand, eds. *The Politics of 1992; Beyond the Single European Market*, Oxford, Basil Blackwell, 1990.

----- . *Towards Greater Europe? A Continent without an Iron Curtain*, Oxford, Blackwell, 1992.

Dabezies, Pierre, et al. *Crise du Golfe: les changements stratégiques*, París, Fondation pour les Etudes de Défense Nationale, dossier no. 37, 1990.

Doran, Charles F. y Stephen W. Buck. *The Gulf, Energy, and Global Security; Political and Economic Issues* (Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1991.

*The Economist*, Londres. Varios números.

*L'Express*, París. Varios números.

Van Eekelen, Willem. "WEU and the Gulf Crisis", en *Survival*, vol. 32, no. 6, noviembre/diciembre 1990, pp. 519-532.

Figueroa Fischer, Bruno. *Dos respuestas europeas a la crisis centroamericana; Francia y la Comunidad Europea en busca de un nuevo rol internacional, 1981-1988* (Tesis para optar por el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales), México, El Colegio de México, 1991.

Flynn, Gregory y Richard E. Greene, eds. *The West and the Soviet Union; Politics and Policy*, Londres, Macmillan, 1990.

Frankel, Joseph. *British Foreign Policy, 1945-1973*, Londres, The Royal Institute of International Affairs/Oxford University Press, 1975.

Gaddis, John Lewis. *Strategies of Containment; A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford, Oxford University Press, 1982.

Ginsberg, Roy H. *Foreign Policy Actions of the European Community; The Politics of Scale*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989.

Gnesotto, Nicole. "European Union after Minsk and Maastricht", en *International Affairs*, vol. 68, no. 2, 1992, pp. 223-231.

Greilsammer, Ilan. "The Non-Ratification of the EEC-Israel Protocols by the European Parliament (1988)", en *Middle Eastern Studies*, vol. 27, no. 2, 1991, pp. 303-321.

Grosser, Alfred, ed. *Les politiques extérieures européennes dans la crise*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976.

----- . *Les Occidentaux; Les pays d'Europe et les Etats-Unis depuis la guerre*, París, Fayard, 1978.

----- . *Les pays d'Europe occidentale/Edition 1990*, París, La Documentation Française, 1990.

Haas, Ernst. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces*, Stanford, Stanford University Press, 1958.

Hahn, Walter F. y Robert L. Pfalzgraff, eds. *Atlantic Community in Crisis; A Redefinition of the Transatlantic Relationship*, Nueva York, Pergamon Press, 1979.

Hurwitz, Leon y Christian Lequesne, eds. *The State of the European Community; Policies, Institutions, and Debates in the Transition Years*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1991.

Institut Charles de Gaulle. *De Gaulle en son siècle; Actes des*

*Journées internationales tenues à l'Unesco, Paris, 19-24 novembre 1990; Tome V, L'Europe, Paris, La Documentation Française/Plon, 1992.*

James, Harold y Marla Stone, eds. *When the Wall Came Down; Reactions to German Unification*, Nueva York, Routledge, 1992.

Keohane, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

----- . *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986.

Keohane, Robert O. y Joseph Nye, Jr. *Power and Interdependence: World Politics and Transition*, Boston, Little Brown and Co., 1977.

Kissinger, Henry. *White House Years*, Boston, Little, Brown & Co., 1979.

Kohnstam M. y W. Hager, eds. *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems Before the European Community*, Londres, Macmillan, 1973.

Krasner, Stephen D., ed. *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

De La Serre, Françoise. "L'Europe des Neuf et le conflit israélo-arabe", en *Revue Française de Science Politique*, vol. 2, no. 4, agosto de 1974, pp. 801-811.

De La Serre, Françoise et al., eds. *Les politiques étrangères de la France et de la Grande-Bretagne depuis 1945; L'inévitable ajustement*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1990.

Loaeza, Soledad. *La Política Exterior del General de Gaulle; 1958-1969* (Tesis para optar por el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales), México, El Colegio de México, 1972.

Loaeza, Soledad. *La Comunidad Europea y el nuevo equilibrio regional* (s.p.i.), junio de 1991.

Lodge, Juliet, ed. *The European Community and the Challenge of the Future*, Londres, Pinter, 1989.

Mayne, Richard. *The Recovery of Europe; From Devastation to Unity*, Nueva York, Harper & Row, 1970.

McCarthy, Patrick. "Can France Survive German Reunification?", en *SAIS Review*, vol. 12, no. 1, 1992, pp. 85-100.

*Le Monde Diplomatique*, París. Varios números.

Morgenthau, Hans. *Politics Among Nations*, Nueva York, Alfred Knopf, 1978.

*The New York Times*. Varios números.

Nicholson, Frances y Roger East. *From the Six to the Twelve: The Enlargement of the European Communities*, Essex, Longman, 1987.

Pellicer, Olga. "Grecia en la Comunidad Europea, 1981-88", en *Foro Internacional*, vol. 31, no. 2, octubre-diciembre de 1990.

Pierre, Andrew J., ed. *A Widening Atlantic? Domestic Change & Foreign Policy*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1986.

Pinder, John. *The European Community and Eastern Europe*, Nueva York, The Royal Institute of International Affairs/Council on Foreign Relations Press, 1991.

Pinto, Alessandro. "Les pays du Golfe: nouveaux partenaires de l'Europe; L'Accord de Coopération entre la CEE et les Pays du Conseil de Coopération du Golfe", en *Reflets et Perspectives de la vie économique*, vol. 27, no. 6, diciembre de 1988, pp. 433-450.

Pond, Elizabeth. "Germany in the New Europe", en *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 2, primavera de 1992, pp. 114-130.

Rozo, Carlos A. *La integración europea: del Acta Unica al Tratado de Maastricht*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, 1993.

Salmon, Trevor C. "Testing Times for European Political Cooperation: the Gulf and Yugoslavia, 1990-1991", en *International Affairs*, vol. 68, no. 2, 1992, pp. 233-253.

Sarukhán C., Arturo. *Gigantes cansados y pigmeos políticos; Las relaciones de seguridad entre Estados Unidos y Europa en el mundo de la posguerra fría* (Tesis para optar por el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales), México, El Colegio de México, 1992.

Skidelsky, Lord. "Britain and the New European Order", en *SAIS Review*, vol. 12, no. 1, 1992, pp. 101-124.

Smith, Michael. "'The Devil You Know': the United States and a Changing European Community", en *International Affairs*, vol. 68, no. 1, 1992, pp. 103-120.

Smith, Peter H. *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, Nuevo Brunswick, North-South Center/Transaction Publishers, 1993.

Sorensen, Max. *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Tiersky, Ronald. "France in the New Europe", en *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 2, primavera de 1992, pp. 131-146.

Tsoukalis, Loukas. "La ampliación de la Comunidad Europea y las implicaciones para sus relaciones exteriores", en *Foro Internacional*, vol. 23, no. 4, 1983.

Viñas, Angel. "La defensa de Europa Occidental: de la ortodoxia a la seguridad compartida", en *Foro Internacional*, vol. 27, no. 4, abril-junio de 1987, pp. 590-603.

Vernet, Daniel. "The Dilemma of French Foreign Policy", en *International Affairs*, vol. 68, no. 4, 1992, pp. 655-664.

Wallace, Helen, William Wallace y Carole Webb, eds. *Policy-Making in the European Communities*, Chichester, John Wiley & Sons, 1977.

Wallace, William. "British Foreign Policy after the Cold War", en *International Affairs*, vol 68, no. 3, 1992, pp. 423-442.

Wallace, William y W. E. Paterson, eds. *Foreign Policy Making in Western Europe; A Comparative Approach*, Nueva York, Praeger, 1978.

*The Wall Street Journal*, Nueva York. Varios números.

*The Washington Post*. Varios números.

Williams, Allan M. *The European Community: The Contradictions of Integration*, Oxford, Basil Blackwell, 1991.

-----, ed. *Southern Europe Transformed: Political and Economic Change in Greece, Italy, Portugal, and Spain*, Londres, Harper & Row, 1984.