

# El Occidente dividido:

las relaciones bilaterales  
entre Estados Unidos y Europa

Humanidades TEC

Marta Ochman



CONOCER  
PARA DECIDIR



TECNOLÓGICO  
DE MONTERREY®  
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO



# El Occidente dividido:

las relaciones bilaterales  
entre Estados Unidos y Europa

COMISIÓN  
DE MONEDA Y



1984



**TECNOLÓGICO  
DE MONTERREY.**

RAFAEL RANGEL SOSTMANN  
*Rector del Sistema Tecnológico*

ROBERTO RUEDA OCHOA  
*Rector de la Zona Metropolitana del Estado de México*

JESÚS EUGENIO GARCÍA GARDEA  
*Director General del Campus Estado de México*

DEJAN MIHAILOVIC  
*Coordinador de la colección*

# El Occidente dividido:

las relaciones bilaterales  
entre Estados Unidos y Europa

Humanidades TEC

Marta Ochman



CONOCER  
PARA DECIDIR



TECNOLÓGICO  
DE MONTERREY®  
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO



El Occidente dividido

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

Publicaciones IEC

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al incorporarla  
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, septiembre del año 2004

© 2004

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY  
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

© 2004

Por características tipográficas y de edición  
MIGUEL ÁNGEL PORRÍA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 970-701-492-X



INSTITUTO TECNOLÓGICO  
DE MONTERREY



IMPRESO EN MÉXICO

PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

*La necesidad de la política está en que ella  
acostumbra a la necesidad de pensar.*

NICOLÁS TENZER

*A mi familia*

## Presentación

DEJAN MIHAILOVIC\*

*"HUMANIDADES Tec" es una colección que pretende publicar productos de las investigaciones y estudios más destacados acerca de los problemas importantes de nuestra época relacionados con un amplio espectro de distintos bloques temáticos que van desde la filosofía y pasan por la política, economía y ciencias sociales para llegar a los tópicos de la cultura en general.*

*Algunas obras de esta colección estarán más enfocadas a los campos específicos de las especialidades disciplinarias y otras tendrán como propósito combinar a diferentes disciplinas para el análisis de distintos temas.*

*"Humanidades Tec" se suma a un creciente movimiento intelectual comprometido a estudiar cualquier problema local, nacional o regional en el contexto de la mundialización y de los fenómenos que afectan la evolución del mundo contemporáneo. Encaminada hacia un pensamiento crítico, esta colección se añade a los proyectos que conciben tendencias mundiales desde la interculturalidad y la diferencia fomentando a los procesos de universalización de la dignidad humana.*

*Prendemos entrelazar los caminos del pensamiento crítico con los de la memoria histórica para enfrentar una realidad continuamente inventada e interpretada.*

\* Coordinador de la colección.

## Prólogo

EL FINAL de la Guerra Fría ha despertado la necesidad de encontrar una nueva interpretación del orden mundial. El mundo bipolar, a pesar de las apariencias de conflictividad, ofrecía ventajas incuestionables, tanto a los políticos como a los individuos privados que lo vivían. Quizás dos de las más importantes fue la previsibilidad de la política internacional y el absolutismo moral, que ofrecía el bienestar intelectual de poder identificar claramente el Bien y el Mal, y traducirlo al maniqueísmo político de lo Justo y lo Injusto. No es de extrañar, entonces, que todavía hoy en día se busca instaurar un orden sustituto, que pueda ofrecer las mismas ventajas.

La caída de la Unión Soviética, la superpotencia que sostenía uno de los polos del mundo dividido, fue interpretada al principio como la victoria del Occidente y de su modelo de la democracia liberal. Aunque la teoría de Francis Fukuyama sobre el fin de la historia fue cuestionada desde el momento de su publicación, muchos compartieron su optimismo simplista, que visualizaba el final de los conflictos ideológicos y la instauración triunfal de la democracia liberal. Todos los fenómenos políticos y sociales eran interpretados como la transición a la democracia, y cuando el periodo de la transición parecía no terminar, se habló del proceso de la consolida-



*ción, pero se sostenía el consenso sobre la voluntad compartida de las sociedades de llegar a la democracia como el sistema político ideal.*

*Uno de los detractores de la teoría del triunfo del modelo occidental fue Samuel P. Huntington quien también desde principios de los años noventa publicó su teoría de choque de civilizaciones. Si Francis Fukuyama afirmaba, aceptando la definición hegeliana de la historia, que la caída del muro de Berlín significaba el final del conflicto ideológico –el motor de la historia– y el triunfo de la democracia liberal, Samuel Huntington, en contraste, veía en el final de la Guerra Fría un nuevo reto para el Occidente: el despertar de las identidades culturales y religiosas que se iban a constituir como ejes de nuevas alianzas y nuevos conflictos. Para Huntington, el Occidente había perdido su fuerza y su atractivo, y necesitaba encerrarse en sus propias fronteras civilizatorias para defender su modelo frente a otras culturas que querían derribar sus muros.*

*A pesar de una contradicción esencial, ambas teorías presuponían la unidad del mundo occidental, encarnado para ambos autores en Europa y Estados Unidos. Paradójicamente, la posguerra fría ha acentuado las diferencias entre ambas regiones, fenómeno que llegó al punto culminante con la administración de George W. Bush y la invasión de Iraq en marzo de 2003. La nueva doctrina de seguridad que el presidente estadounidense hizo pública el 17 de septiembre de 2002 establece un hecho prácticamente incuestionable en estos días: Estados Unidos ejerce un poder sobre el mundo que no tiene precedentes históricos y aplicará las medidas necesarias –incluyendo la guerra preventiva– para proveerse de seguridad.*

*El poder que Estados Unidos ostenta, aunado a la arrogancia de sus élites políticas y militares, ha suscitado un sentimiento antiestadounidense de alcance también inigualado en la historia moderna. ¿Quién puede oponerse a su hegemonía? Mientras Rusia de Putin está inmersa en la reestructuración de su economía y reconstrucción de su soberanía territorial, ofrece a su antiguo enemigo concesiones que la convierten más en un observador neutro, que un contrapeso*

real. De igual manera China está más interesada en mantener sus altos índices de crecimiento que jugar a la superpotencia militar o siquiera política. Y entonces muchos voltean hacia la Unión Europea, esperando que ésta se constituya en el contrapeso necesario para equilibrar la unipolaridad actual.

Estas páginas ofrecen el análisis de la viabilidad de este proyecto. Para muchos, que ya han decidido que Estados Unidos representa el Mal y buscan ahora el candidato para personificar el Bien, Europa es la esperanza. Pero para saber si Europa es capaz económica y políticamente de asumir este papel, es necesario entender las diferencias más allá de la invasión de Iraq, que dividió profundamente al Occidente en la primavera del año 2003. Es entender lo que une y lo que divide a Europa misma, y cómo esta configuración interna influye sobre la agenda trasatlántica.

Por ello, la primera parte de este libro ofrece la revisión de los principales tópicos que han dividido a los aliados occidentales desde finales de los años setenta, así como la propuesta de un encuadre teórico, que permita al lector interpretarlos en el contexto más amplio. Consideramos que las ya clásicas reflexiones de Max Weber sobre la cultura protestante, y la distinción de Issaiah Berlin entre la libertad positiva y negativa permiten entender por qué sendas sociedades y sus élites políticas evalúan de manera diferente los retos del mundo actual y establecen agendas con prioridades distintas. Más allá de los conflictos concretos, que llenan periódicamente los encabezados de las noticias, hay diferencias profundas y añejas, que no desaparecerán fácilmente.

La segunda parte ofrece un contexto analítico de la crisis más reciente en las relaciones bilaterales: la intervención militar en Iraq. Aquí también, más que relatar la crisis misma, explicamos las motivaciones particulares de cada uno de los protagonistas europeos, porque consideramos que solamente así es posible evaluar la profundidad de la división en el seno de la Unión Europea. Aunque no se debe menospreciar la diferencia en las posturas de Francia y Reino Unido, por mencionar sólo dos de los actores, tampoco consideramos

*correctas las catastróficas predicciones del final de la Unión Europea. Al contrario, resaltamos las convergencias en las interpretaciones, que constituyen el fundamento de la futura cooperación, incluyendo el ámbito de la política exterior.*

*Y finalmente, el libro termina con la evaluación del futuro del proyecto de la política exterior europea, indudablemente vinculado orgánicamente con las relaciones trasatlánticas, pero no limitado a éstas. Consideramos que el futuro papel de la Unión Europea no consiste en contrarrestar el peso de Estados Unidos en la política internacional, sino en constituirse en una alternativa para algunas regiones y algunos problemas internacionales. A diferencia de Estados Unidos, Europa abandonó ya la aspiración de imponer un orden mundial universal y más bien se está cerrando a las regiones más próximas a sus fronteras geográficas. Para algunos, el repliegue de la Unión Europea es señal de su debilidad, para nosotros es simplemente el resultado lógico de su evolución histórica.*



PRIMERA PARTE

Europa contra Estados Unidos:  
en busca de la autonomía europea

## Introducción

DURANTE muchos siglos las principales potencias europeas moldeaban la faz del mundo, pero las dos guerras mundiales marcaron el final de la dominación europea y el ascenso al poder de Estados Unidos, hijo menor de la civilización occidental. Europa queda dividida entre las dos superpotencias enfrentadas en la Guerra Fría, pierde la autonomía militar, y hasta cierto grado su autonomía en la política internacional. En esta época de crisis se materializa un viejo proyecto de la unidad europea como medio más eficiente para evitar los futuros conflictos armados y promover el desarrollo económico y social. Al principio, Estados Unidos es uno de los promotores de la reconstrucción europea, como lo demuestra el tantas veces mencionado Plan Marshall. Pero mientras más fuerte se construye Europa, mayor desconfianza siente Estados Unidos hacia el proyecto de la integración europea. Prácticamente frente a todas las iniciativas europeas, desde la moneda única hasta la política exterior común, su aliado trasatlántico recorre las mismas etapas: primero es la indiferencia, por considerarlas irrealizables; después viene un ataque discursivo, orientado a demostrar la imposibilidad del proyecto, acompañado de advertencias

sobre el impacto negativo en las relaciones bilaterales, y termina en una aceptación resignada, siempre teñida por la amargura frente a la "ingratitude" europea.

Para Estados Unidos, tanto el gobierno como la sociedad, los europeos forman parte del gran enigma que periódicamente los inquieta: ¿por qué el mundo no reconoce la deuda moral con su país, que tanto ha luchado por extender la democracia y la libertad a todos los rincones del mundo? El sentimiento de soledad<sup>1</sup> se traduce en la desconfianza, que acompaña las relaciones bilaterales, sobre todo a partir de finales de los años setenta, cuando por primera vez Estados Unidos contempla la posibilidad de que el éxito de la Comunidad Económica Europea la puede convertir en un contrapeso para su hegemonía.

Los múltiples conflictos entre Europa y Estados Unidos no son recientes, como lo demuestra el escándalo de Echelon, un sistema de espionaje construido por la Agencia de Seguridad Nacional estadounidense en los años ochenta, que permitía supervisar de forma rutinaria la comunicación telefónica, por fax y por correo electrónico en todo el mundo. Su existencia fue revelada a principios del año 2000 por un investigador neozelandés, Nicky Hager. El sistema funcionaba a través de grandes nodos de comunicación que estaban conectados a centros de cómputo en Gran Bretaña, Estados Unidos y Nueva Zelanda; las computadoras procesaban los mensajes de todo el mundo y seleccionaban los que tuvieran palabras clave determinadas. A pesar de la colaboración de Gran Bretaña y Nueva Zelanda, el sistema estaba estructurado de tal forma que el gobierno de Estados Unidos podía espiar incluso a sus socios, y a la vez compartir con ellos solamente la información que quisiera. Se estima que este sistema sirvió para espiar las acciones de las ONG (Amnistía Internacional y Greenpeace, principalmente); espio-

<sup>1</sup>Véase Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, 78, 2, marzo-abril de 1999, pp. 35-49.

naje industrial para favorecer los intereses de empresas estadounidenses (afectó las empresas europeas Airbus, Basf, el Ministerio de Economía Alemán, Air France y TGV); e incluso para interceptar llamadas de algunos enemigos políticos de Margaret Thatcher. De acuerdo con la organización británica de derechos humanos, Fundación Omega, Echelon no fue utilizado para el espionaje militar, ni siquiera para vigilar las acciones de mafias internacionales, sino para espionaje económico y político de los gobiernos. En marzo de 2001, un funcionario británico de la Comisión Europea, responsable del servicio criptográfico, hizo declaraciones en el sentido de que los servicios secretos de Estados Unidos revisaban regularmente la información confidencial de la Unión Europea, tanto de la comisión como del Parlamento. El escándalo Echelon claramente demostró que en muchos sentidos la Unión Europea es percibida como un rival, o al menos como un aliado necesario, pero no confiable. La utilización de Echelon para el espionaje político y económico demuestra claramente dónde Estados Unidos se siente más vulnerable en sus relaciones con Europa. El reciente conflicto trasatlántico en torno a la invasión de Iraq y su cobertura en los medios desvió la atención del hecho que la mayor parte de los conflictos no tienen como escenario el Consejo de Seguridad, sino los organismos internacionales, como la OMC o los foros multilaterales, como las conferencias sobre el medio ambiente o seguridad humana. Pero una vez terminada la fase militar del conflicto, Estados Unidos y Europa regresan a las viejas disputas, que van desde el comercio hasta el sistema jurídico.

Estos capítulos describen el ámbito conflictivo de las relaciones trasatlánticas en una multiplicidad de tópicos, ninguno de ellos relacionado con la política exterior, estrictamente hablando. Sin embargo, son los que definirán la agenda bilateral todavía durante muchos años, porque reflejan las diferencias

fundamentales en la interpretación del mundo social y político. Es en este ámbito, donde Europa construyó un espacio autónomo cuando todavía dependía militarmente de Estados Unidos; y son estos conflictos aparentemente pequeños, los que avivan la aspiración europea de una política exterior común e independiente de su aliado.



## Un Occidente, dos culturas: las autodefiniciones culturales de Europa y Estados Unidos

SAMUEL Huntington afirma que las relaciones entre los dos componentes principales de la civilización occidental –Europa y Estados Unidos– en sus orígenes estaban marcadas por una oposición o distanciamiento, que perduró hasta el siglo xx, cuando Estados Unidos entró a la escena mundial como actor principal y descubrió la afinidad más amplia con los europeos. Huntington define la oposición de estos primeros siglos desde el punto de vista estadounidense: para esta sociedad recientemente independizada, “Europa representaba la opresión, el conflicto de clases, la jerarquía, el atraso.”<sup>2</sup> Para entender la percepción europea de aquella época, no existe lectura más ilustrativa que la extensa obra de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*. La admiración por los efectos políticos de la democracia –principalmente el sentido de la responsabilidad ciudadana por los asuntos públicos–, se mezcla con la desconfianza por el poder que la mayoría ejerce sobre los individuos. La omnipresencia de la tiranía de la mayoría lleva a Tocqueville a afirmar que no hay ningún otro país donde exista menos

<sup>2</sup> Samuel Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 52.

independencia de pensamiento y de discusión que en Estados Unidos, que “no hay libertad de espíritu en Norteamérica”.<sup>3</sup>

La evocación conjunta de estos dos autores, tan distantes por la época en que viven, tiene sentido porque refleja una constante en la percepción mutua entre sendas sociedades: la estadounidense está segura de su propia misión histórica, de su *destino manifiesto*, mientras que Europa se cuestiona y debate entre el sentimiento de superioridad y de culpabilidad. Es suficiente comparar la autocomplaciente definición del Occidente de Huntington, con la contradictoria definición de Europa de Edgar Morin. Huntington no tiene ninguna duda en describir el Occidente a través de su doble legado clásico y cristiano, que definió su rostro actual: un conjunto de sociedades plurales, sometidas bajo el imperio de la ley, celosas de la separación entre las iglesias y el Estado, capaces de representar los intereses plurales a través de cuerpos legislativos representativos.<sup>4</sup>

Edgar Morin inicia su reflexión sobre Europa con las siguientes palabras:

No hay en el origen de Europa ningún principio fundador original. El principio griego y el principio latino proceden de su periferia y son anteriores a ella; el principio cristiano procede de Asia y sólo se extenderá por Europa a finales de su primer milenio. Todos estos principios deberán ser agitados, sacudidos, mezclados en el barullo de pueblos invadidos, invasores, latinizados, germanizados, esclavizados, antes de asociarse y oponerse.

Si se busca la esencia de Europa, sólo se encuentra un “espíritu europeo” evanescente y aseptizado. Si se cree desvelar su atributo auténtico, se oculta entonces un atributo contrario, no menos europeo. Porque si Europa es el derecho, también es la fuerza; si es la democracia, también es la opresión; si es la espiritualidad, también es la materialidad; si es la medida es también *hubris*, la

<sup>3</sup>Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 260-261.

<sup>4</sup>Huntington, *op. cit.*, pp. 81-84.

desmesura; si es la razón, también es el mito, incluido también éste en el interior de la idea de razón.<sup>5</sup>

Este autocuestionamiento de Europa por su pasado imperialista es percibido desde Estados Unidos como señal de envejecimiento y debilidad, la tantas veces mencionada *esclerosis europea*, que la convierte en un aliado importante, pero también falto de visión. Y mientras más aumenta la presión estadounidense para ser reconocida como líder de un proyecto futuro conjunto, más crece en Europa el sentimiento de distanciamiento, de diferencias, aunque no fundamentales, sí suficientemente marcadas para disentir sobre la evaluación del papel del Occidente en el mundo.

El rechazo al modelo del desarrollo estadounidense –despectivamente denominado el *modelo anglosajón*– aumenta en Europa a partir de los años noventa. Pero las diferencias van más allá de las discrepancias sobre la interpretación del contexto internacional. Siguiendo la teoría de Max Weber sobre la relación entre el protestantismo y el capitalismo, se han establecido las diferencias entre la cultura mediterránea (latina), fundamentada en el catolicismo, y la cultura anglosajona, fundamentada en el protestantismo. Simplificando mucho estas teorías,<sup>6</sup> se afirma que la cultura de Europa continental corresponde a la mediterránea y es en mayor grado comunitaria, lo cual privilegia el valor del individuo vinculado con el de la justicia. En contraste, las culturas anglosajonas (Estados Unidos y Gran Bretaña) son en mayor grado individualistas, y privilegian el valor del individuo asociado con la libertad. En las culturas católicas (y de acuerdo con la tradición grecorromana), el ocio es valorado de manera positiva, a diferencia de la cultura protes-

<sup>5</sup> Edgar Morin, *Pensar Europa*, Barcelona, Gedisa, 1998, p. 31.

<sup>6</sup> Véase Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*; y Glen Caudill Dealy, "El hombre público. Una interpretación de Latinoamérica y otros países católicos", *Sociológica*, septiembre-diciembre de 1991, pp. 207-233.

tante que ve en el ocio la fuente del pecado y cuyo valor principal es el trabajo. De igual manera, la racionalidad protestante está orientada al éxito o la eficacia económica, mientras que las culturas católicas buscan el éxito en la vida pública o la calidad de vida.

Estas diferencias culturales fueron resultado de un desarrollo histórico diferente, que favoreció el apego a la libertad positiva en Europa, y a la libertad negativa en la sociedad estadounidense.

El concepto de la libertad negativa (ser libre de) supone que el ser humano nace libre y tiene abiertas todas las posibilidades de autorrealización. Aprovechar estas oportunidades sólo depende de él y es responsabilidad individual. Ya a Tocqueville, le llamaba la atención el individualismo norteamericano, consecuencia de una sociedad nueva, que no ha heredado lastres de desigualdad y clases sociales. De ahí que los norteamericanos consideran que “no deben nada a nadie; no esperan, por decirlo así, nada de nadie; se habitúan a considerarse siempre aisladamente y se figuran que su destino está en sus manos”.<sup>7</sup>

Para esta sociedad, la única forma de limitar la libertad del individuo es a través de la imposición, por ello se percibe al Estado como el principal enemigo de la libertad. La sociedad que acepta el concepto de la libertad negativa cree en los derechos humanos inalienables y en políticas liberales. El caso extremo de defender el valor de la libertad en su interpretación negativa es la existencia de los grupos de derecha extrema en Estados Unidos, cuyo objetivo declarado es la destrucción del Estado federal y cuya manifestación más trágica fue el atentado de Oklahoma (mayo de 1995).

El concepto de la libertad positiva (ser libre para) acepta que la libertad del individuo está limitada desde el nacimiento por las circunstancias sociales, económicas y políticas. La pobreza o la riqueza, la educación de los padres, las circunstancias

<sup>7</sup>De Tocqueville, *op. cit.*, p. 467.

culturales de la sociedad, cierran desde principio algunas posibilidades para el individuo, favorecen a unos y ponen en desventaja a otros. La sociedad es, por lo tanto, responsable de asegurar la igualdad de oportunidades para todos los individuos. Las sociedades con el concepto de libertad positiva aceptan la intervención del Estado, los sistemas que quieren alcanzar la justicia social (socialismo o comunismo) y el Estado benefactor en economía.

Por lo tanto, en Europa se privilegia el concepto de la justicia por encima de la libertad, y la justicia necesita un juez imparcial. Como heredera del imperio romano y la defensora del cristianismo, la Europa de la Edad Media concebía a la monarquía como un poder independiente de la decisión de los individuos: era un legado de Dios. Incluso cuando el concepto de la monarquía divina y hereditaria se debilita, Europa enfrentó la necesidad de la existencia del Estado como mediador entre las clases en conflicto, y cualquier libertad fue vista como un privilegio otorgado por el Estado. Las primeras constituciones tienen como objetivo crear un Estado más eficiente, que respete la libertad de los ciudadanos, pero también que los proteja en contra de las agresiones externas. Los conflictos territoriales son una constante en el continente densamente poblado, los derechos a la tierra son reglamentados y las reparticiones siempre implican la necesidad de desposeer a unos para otorgar a otros. Las revoluciones, aunque se organizan en el nombre de la libertad, en realidad tienen como objetivo el conquistar el poder, no recobrar la libertad individual. En Europa el concepto de las libertades o los derechos va intrínsecamente unido con el concepto de las obligaciones respecto a la comunidad, y el Estado es el garante de que estas obligaciones se cumplan.

En contraste, la historia de Estados Unidos es la historia de colonización de un extenso territorio por un número escaso de pobladores, creyentes en la misión de construir un reino de Dios en la tierra, y por ende negando a los pobladores originales de

Norteamérica cualquier derecho a ser partícipes en esta misión. El mito del lejano oeste encarna el ideal de un individuo fuerte, autosuficiente e independiente del poder, que toma la tierra en posesión por su valor y su trabajo, no por un título de propiedad otorgado por el Estado. El Estado se concibe como una cesión voluntaria de algunos de los derechos por parte de los ciudadanos, un contrato en el cual el individuo es superior al Estado. Como lo plantean Hardt y Negri:

En la perspectiva de los nuevos Estados Unidos, lo que pone obstáculos al desarrollo humano es la naturaleza y no la historia; y la naturaleza no presenta antagonismos insuperables ni relaciones sociales fijas. Es un terreno susceptible de ser atravesado y transformado.

De modo que ya en esta primera fase se afirma un nuevo principio de soberanía, diferente al europeo: la libertad se hace soberana y la soberanía se define como radicalmente democrática dentro de un proceso abierto y continuo de expansión. La frontera es una frontera de libertad. (...) La idea misma de escasez, que como la idea de la guerra había ocupado el centro del concepto europeo de soberanía moderna, se extirpa *a priori* de los procesos constitutivos de la experiencia estadounidense. (...) La libertad y la frontera mantienen una relación de implicación recíproca: toda dificultad, todo límite a la libertad es un obstáculo por superar, un umbral que hay que atravesar.<sup>8</sup>

Resumiendo, los europeos conciben a la sociedad como una comunidad que necesita protección del Estado, los estadounidenses como una sociedad de individuos fuertes, quienes pueden prescindir de éste. La función del Estado europeo es otorgar o asegurar los derechos, incluyendo el de la propiedad, en una sociedad donde todo tenía propietario. La preocupación de los estadounidenses es que el gobierno no quite lo que el individuo ha conquistado. Los europeos favorecen la justicia, y por

<sup>8</sup>Michael Hardt y Antonio Negri, *Imperio*, Barcelona, Paidós, 2002, p. 162.

ende los gobiernos de izquierda, mientras que los estadounidenses la libertad, y los gobiernos de centro-derecha. Por ello, desde la investidura de George W. Bush, los gobiernos europeos socialdemócratas lo han visto con desconfianza, mientras que los gobiernos de Silvio Berlusconi y de José María Aznar, ambos de derecha, han encontrado afinidades, sobre todo en el aspecto de seguridad.

Y es así, porque estas conceptualizaciones de la libertad afectan también la visión de la política internacional en un mundo de la posguerra fría. La administración estadounidense, influida adicionalmente por los políticos de la época de la Guerra Fría,<sup>9</sup> concibe la seguridad en su acepción tradicional de defensa militar. Herederos de la teoría realista, ven el mundo de las relaciones internacionales como el estado de naturaleza hobbesiano: los estados viven en el entorno de anarquía, con la premisa de que pueden confiar solamente en sí mismos para lograr sus objetivos, especialmente seguridad. No existe una autoridad supranacional que controle las relaciones entre los estados soberanos. Por lo tanto, la anarquía implica inseguridad y guerra, de acuerdo con el dilema de seguridad: los medios que se procura un Estado para proveerse de la seguridad, significan la inseguridad para otros estados, paradoja encarnada en la carrera armamentista. La cooperación es difícil porque, aunque entra en juego el cálculo racional de que ésta sería conveniente, predomina la desconfianza de que el otro no respetará el acuerdo si tiene la posibilidad de una ganancia más fácil, y su violación de las reglas del juego hará imposible tener ventajas del acuerdo. En las relaciones internacionales, los estados pretenden maximizar la seguridad a través de la colaboración, pero

<sup>9</sup>De hecho, el mandatario estadounidense tiene dos equipos de asesores con visiones diferentes, y soluciones contradictorias. Los asesores vinculados con el Pentágono representan el neoconservadurismo, y la cúpula de esta institución militar está en manos de los colaboradores de los presidentes del periodo de la Guerra Fría: Ronald Reagan y Richard Nixon. Mientras tanto, el Departamento de Estado y Colin Powell particularmente, optan por una visión más moderada.

cada Estado al mismo tiempo puede violar los acuerdos para lograr mayor ganancia a corto plazo. Los estados compiten por los recursos limitados, por lo tanto, deben desconfiar de otros estados y verlos como amenaza a su seguridad y bienestar. Incluso las ideologías afines no cuentan si un Estado tiene la posibilidad de ganarle ventaja al otro.

La diplomacia europea, en contraste, es afín a la teoría del régimen internacional,<sup>10</sup> que pone énfasis en la existencia de un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de la toma de decisiones, en torno de los cuales los actores internacionales coinciden en el área de un tópico dado. Las normas son estándares de conducta definidos en términos de derechos y obligaciones, perduran en el tiempo y facilitan los acuerdos internacionales. La aceptación de la posibilidad de un consenso en torno a las normas internacionales tiene como consecuencia que los estados europeos no consideren el aislamiento político como un arma efectiva para prevenir el conflicto; al contrario, mientras mayor actividad diplomática, menor probabilidad de un conflicto armado, incluyendo dentro de éste un posible ataque terrorista. Adicionalmente, los gobiernos europeos conciben la seguridad en su enfoque ampliacionista,<sup>11</sup> que incorpora el aspecto económico y los temas de la nueva agenda (medio ambiente, derechos humanos, democracia, narcotráfico, reivindicaciones étnicas). En esta conceptualización, el término de seguridad se centra no tanto en el Estado como en el individuo, por lo tanto existe una gran preocupación por las crisis humanitarias, cuya solución justifica incluso la limitación de soberanía a favor de organismos internacionales.

Estas consideraciones permiten entender por qué la diplomacia europea no quiere aceptar el término de *estados delincuen-*

<sup>10</sup>Véase Stephen D. Krasner, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", *International Organization* 36, 2, primavera de 1982, pp. 185-205.

<sup>11</sup>Véase Martha Bárcena Coqui, "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 59, febrero de 2000, pp. 8-31.



*tes (rogue states)* y considera que cualquier Estado debe ser un interlocutor y participe de los foros internacionales; por qué los países europeos han promovido la creación de la Corte Penal Internacional, mientras Estados Unidos se niega a participar en él con el argumento de la defensa de su soberanía; por qué para los europeos el cambio climático es prácticamente la amenaza número uno de la humanidad, mientras que Bush ni siquiera lo contempla como un reto para el siglo que hemos iniciado.

Hoy en día, en el contexto del conflicto de Iraq, es obvio que Europa tampoco es monolítica en su cultura ni en la conceptualización de su papel en el mundo. Pero antes de centrarnos en lo que divide a Europa, es importante considerar lo que la une y la enfrenta a Estados Unidos. Existe un sinnúmero de tópicos, desde problemas de comercio hasta formas de enfrentar crisis internacionales, donde Europa ha logrado ya una postura definida y unificada. Con éstos empezaremos el análisis de las relaciones bilaterales.

## La guerra de los titanes: los conflictos comerciales trasatlánticos

EN MARZO de 1999, Fred Bergsten publicó en *Foreign Affairs* el artículo titulado "America and Europe: Clash of the Titans?" que inició una larga serie de análisis de las diferencias comerciales entre las dos regiones más ricas del mundo. Aunque no es un fenómeno nuevo, después de las fracasadas negociaciones de la Ronda de Uruguay (1986-1994) los economistas llaman la atención hacia el gran impacto que tienen los conflictos trasatlánticos sobre las negociaciones comerciales globales. Gracias al proceso de integración económica, Europa ha igualado o incluso superado, el potencial económico y comercial de Estados Unidos y ambos suman el 60 por ciento de la economía mundial.<sup>12</sup> El comercio bilateral entre la Unión Europea y Estados Unidos representa, a su vez, el 40 por ciento del comercio mundial y los acuerdos o desacuerdos entre

<sup>12</sup>De acuerdo con el reporte de The Economist Intelligence Unit, publicado en junio de 2003, Europa representa el 30.9 por ciento de la economía mundial, mientras que Estados Unidos el 30.5 por ciento. Con el proceso de la ampliación, previsto para mayo de 2004, el PIB europeo aumentará sólo el 5 por ciento, pero la diferencia en el potencial demográfico será dramática: 450 millones de europeos en un mercado común frente a 280 millones de estadounidenses. (*Gazeta Wyborcza*, 16 de junio de 2003, <http://www1.gazeta.pl/wyborcza/1,34513,1531097.html>)

estas potencias dan pauta a las negociaciones de los organismos internacionales como la OMC.

El gobierno y los medios estadounidenses suelen etiquetar las pugnas comerciales como el conflicto entre el modelo de libre comercio contra el proteccionismo europeo. Los países europeos, a su vez, inscriben estos conflictos en un discurso más amplio: de la defensa de un modelo cultural orientado más hacia la calidad de vida que a las ganancias económicas netas. Efectivamente, no se pueden entender los conflictos comerciales particulares sin caracterizar primero los dos modelos económicos que enarbolan sendas regiones: el neoliberalismo y el Estado benefactor.

#### LOS CONFLICTOS COMERCIALES: ¿LIBRE COMERCIO VS. PROTECCIONISMO?

Hasta los años ochenta, el Estado benefactor fue modelo económico predominante en todo el mundo occidental. Sus orígenes están en los primeros planes gubernamentales en contra del desempleo, estructurados en Alemania (1932) y en Estados Unidos (1933), en la época de la Gran Depresión. Dados los efectos desestabilizadores de la crisis económica y el surgimiento de los dos sistemas totalitarios, después de la Segunda Guerra Mundial se acepta generalmente la idea de que el Estado es responsable de asegurar a cada ciudadano el derecho al trabajo. Por otra parte, los planteamientos de John Maynard Keynes ofrecen el soporte teórico para una intervención estatal en la economía.

El concepto del Estado benefactor está profundamente sintonizado con la percepción de las sociedades europeas de que no solamente es importante el interés individual, sino el destino común de la sociedad y la dignidad humana, por ende, un sistema económico debe anteponer los criterios morales a los pragmáticos de eficiencia económica. Fue muy influyente en este sentido el planteamiento de T.H. Marshall quien en su ensayo

publicado en el año 1950<sup>13</sup> afirmó que ser ciudadano significa ser miembro pleno de una comunidad, con derecho de compartir la herencia social, incluyendo el bienestar económico acumulado.

El proyecto europeo de integración, que inicia con la formación de la Comunidad Económica Europea en 1957, siempre ha contenido un importante elemento social. Los tratados de Roma incluyen entre sus objetivos la mejora de las condiciones de vida y de empleo de los europeos y el compromiso institucional se tradujo en los documentos como el Acta de Pleno Empleo y Crecimiento Equilibrado (1987) y la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales (Carta Social Europea, 1989).

El Estado benefactor europeo está basado en el sistema *pay as you go*, el cual fue creado cuando la guerra y la difícil situación económica de la posguerra dejaron sin ahorros a la gran mayoría de la población. El sistema *pay as you go* se basa en contribuciones obligatorias de todos los empleados a la(s) aseguradora(s) manejadas por el Estado, el cual las utiliza para solventar el gasto social corriente. Este sistema fue muy eficiente en las primeras décadas, porque el promedio de vida de los europeos era de 68 años, de los cuales en promedio trabajaban durante 50 años. Adicionalmente, por cada jubilado, existían por lo menos cuatro personas trabajando. Desde los años ochenta las condiciones demográficas han cambiado radicalmente: el promedio de vida subió a 76 años, sin embargo, un europeo promedio trabaja solamente durante 35 años; por cada jubilado ya solamente trabajan en promedio dos personas y esta relación se está deteriorando cada año por el envejecimiento de las sociedades europeas.

De hecho, el modelo del Estado benefactor entra en una crisis profunda desde finales de los años setenta, y es criticado tanto desde la izquierda como desde la derecha.<sup>14</sup> El debate teó-

<sup>13</sup>T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*.

<sup>14</sup>Véase Claus Offe, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México, Alianza Ed., y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991.

rico coincide con la llegada al poder de Margaret Thatcher (1979) y Ronald Reagan (1980), quienes empiezan a dismantelar el Estado benefactor en Reino Unido y en Estados Unidos, respectivamente.

A diferencia del Estado benefactor, el modelo neoliberal es profundamente individualista. Considera que la única regla económica válida es el interés particular, y específicamente, la búsqueda de ganancia material. Por ende, consideran que el mercado debe ser el principal regulador de la conducta económica, y el papel del Estado debe limitarse a la protección de la propiedad privada y a vigilar la estabilidad del marco legal de la actividad económica (reglas del juego). El neoliberalismo defiende impuestos bajos, dado que el sistema fiscal sólo debe proveer lo necesario para mantener el Estado mínimo, pero no debe asumir la función redistributiva. Como resultado, existe gran disparidad y arbitrariedad en la distribución del ingreso, que para los neoliberales se justifica moralmente porque es consecuencia del mercado que premia la eficiencia.

Desde la década de los ochenta, el enfrentamiento entre estos modelos afectó no solamente a las relaciones bilaterales, sino también la dinámica interna de la Comunidad Europea. Reino Unido se negó a firmar la Carta Social argumentando que ésta contradecía su política económica y laboral.<sup>15</sup> La Unión Europea recurrió al Tribunal Europeo de Justicia, que hasta 1997 obligó a Reino Unido a introducir como obligatoria la semana laboral de 48 horas, provocando protestas del gobierno conservador de John Major, quien prácticamente amenazó con sabotear la Cumbre de Ámsterdam, que estaba prevista para el mismo año.

El final de la Guerra Fría, interpretado por Estados Unidos como el triunfo de su propio modelo, convierte el neoliberalismo

<sup>15</sup>La Carta establece la obligatoriedad de los derechos fundamentales de los trabajadores, entre otros la protección en caso de rescisión del contrato de trabajo, garantía de respeto al derecho de la representación y defensa colectiva de intereses, salvaguarda de los derechos de trabajadores extranjeros en Europa.

en el modelo económico dominante, y éste es promovido activamente por los organismos internacionales. Estados Unidos se presenta como ejemplo de la eficiencia económica y el modelo europeo es percibido como generador del desempleo permanente, déficit presupuestarios altos y estancamiento económico. El Tratado de Maastricht (1993) impone el Pacto de Estabilidad, que fija límites al endeudamiento público y exige un manejo responsable del déficit presupuestal. En marzo de 2000, en Lisboa, en la significativamente llamada Cumbre de la Nueva Economía, los miembros de la Unión Europea acuerdan liberalizar la economía. El modelo estadounidense parece estar en auge.

Pero en el mismo marzo de 2000 estalla la burbuja especulativa de la nueva economía y el índice Nasdaq, cae estrepitosamente. A partir de las protestas en Seattle (noviembre de 1999), los movimientos sociales paralizan prácticamente cada cumbre de los líderes mundiales de la economía, exigiendo menos globalización y más regulación. Los escándalos de Enron y de WorldCom (2003) terminan por hundir el prestigio del modelo estadounidense de negocios.<sup>16</sup> La preocupación por el bienestar social y la justicia fundamental regresan al discurso oficial de la Unión Europea en la Cumbre de Niza (diciembre de 2000) cuando los jefes de Estado y de gobierno ratificaron su objetivo de lograr el pleno empleo en el año 2010 y confirmaron la vigencia de la agenda social, que compromete a todos los países de la UE a respetar en todos los ámbitos laborales los principios de igualdad y solidaridad. La discusión sobre la refundación de la Unión Europea, iniciada en 2001, también tiene un importante capítulo social, que queda plasmado finalmente en el proyecto de la Constitución europea, aprobado en junio de 2003, que reconoce en el artículo 25 el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente, así como propone la estrategia coordinada para fomentar el empleo, al

<sup>16</sup>Véase John Kay, "La economía real", *Este País* 147, junio de 2003, pp. 4-9.

mismo tiempo que obliga a los estados miembros a evitar déficit públicos excesivos. Sin embargo, cuando a pesar de repetidas advertencias y reprimendas de la Comisión Europea, Francia y Alemania no logran controlar sus déficit durante todo el año 2003, los ministros de Economía y Finanzas de la eurozona, reunidos en Ecofin, aprueban el 25 de noviembre de 2003 la suspensión del Pacto de Estabilidad para estos países hasta el año 2005. A pesar de la oposición de Austria, España, Holanda, Finlandia y la misma Comisión Europea, la mayoría de los países europeos consideró que esta decisión se justificaba como la medida necesaria para reactivar las economías en recesión y asegurar el bienestar de las sociedades.

Por otro lado, incluso cuando los gobiernos europeos han sucumbido a veces al discurso neoliberal del modelo anglosajón, las sociedades europeas siempre han defendido sus derechos sociales y laborales. Las protestas sindicales provocaron la caída del gobierno de centro-derecha en Francia en 1995 y volvieron a paralizar el recién electo gobierno de Jean-Pierre Raffarin en mayo y junio de 2003. En abril y octubre de 2002, el gobierno de Silvio Berlusconi enfrentó manifestaciones y huelga general en protesta por la anunciada reforma de la ley del despido, que finalmente fue suspendida. El líder socialdemócrata alemán, Gerhard Schröder, enfrentó la rebelión dentro de su propio partido por la reforma del sistema de pensiones (marzo de 2003). También las cumbres europeas a partir de Niza (2000) se realizaron en medio de protestas en contra de la reducción del Estado benefactor.

Aunque nadie niega la necesidad de reformar el Estado benefactor, y sobre todo el sistema de pensiones de la envejecida sociedad europea, los últimos años atestiguan el renacimiento de confianza en el modelo europeo, preocupado más por los beneficios sociales de la justicia que los beneficios económicos de la eficiencia. La observación de uno de los participantes de la cumbre del Grupo de los Siete en Denver refleja el sentir de los euro-

peos: “se la pasan diciéndonos cuán exitoso es su sistema. Luego nos recomiendan no vagar demasiado lejos de nuestro hotel en la noche”.<sup>17</sup>

Este incidente nos recuerda lo que ya asentamos en el capítulo anterior: para los europeos, la política económica y las políticas comerciales son parte de un problema más amplio: la seguridad. Sería ingenuo afirmar que los países europeos no defienden sus intereses comerciales y sólo buscan de forma altruista un mundo más justo para todos. Pero si debemos definir en qué consiste la esencia de los conflictos comerciales trasatlánticos, podemos afirmar que los gobiernos europeos negocian bajo la presión de su sociedad civil de no sacrificar los valores sociales por utilidad económica a corto plazo. Desde la Ronda de Uruguay (1986-1994) cuando la Unión Europea defendió las medidas proteccionistas en los sectores de agricultura y servicios (específicamente cinematografía) en el nombre de preservar la calidad de vida de sus agricultores y el patrimonio cultural, amenazado por la invasión de los modelos norteamericanos, simbolizados por McDonald's y Hollywood las guerras comerciales son también el escenario de pugna entre los dos modelos económicos.

## LA GUERRA DEL PLÁTANO

Uno de los conflictos más representativos de las relaciones comerciales trasatlánticas fue la disputa en torno a la comercialización del plátano, que inició en 1993, cuando la Unión Europea amplió el régimen proteccionista que favorecía a los pequeños productores de plátano en las ex colonias europeas en el Caribe. Estas nuevas regulaciones imponían cuotas restrictivas al plátano cultivado en Centroamérica, y comercializado principalmente por tres grandes compañías transnacionales de origen estadounidense: Dole, Del Monte y Chiquita. Estas compañías

<sup>17</sup>Kay, *op. cit.*, p. 5.



controlan alrededor de 75 por ciento del mercado mundial del plátano, mientras los productores caribeños solamente tienen participación de 3 por ciento. Gracias a las medidas preferenciales de la Unión Europea, el plátano caribeño, más caro que el centroamericano, podía mantener el 8 por ciento del mercado europeo.

Los países pertenecientes a la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) se dividieron frente a estas medidas: cuatro miembros de la UPEB—Costa Rica, Colombia; Nicaragua y Venezuela optaron en marzo de 1994 por aceptar las cuotas asignadas por la UE. Por el contrario, Guatemala, Honduras y Panamá, países donde la mayor parte de la producción bananera es manejada por transnacionales estadounidenses, declararon el sistema de la UE como violatorio a las normas que rigen la Organización Mundial de Comercio y se sumaron a Ecuador, México y Estados Unidos —bloque conocido como el Grupo de los Seis—, para denunciar ante la OMC el mecanismo comunitario de importación de la fruta.

Las medidas proteccionistas de la Unión Europea no eran nuevas, sin embargo, durante la Guerra Fría Estados Unidos también protegía las economías caribeñas para prevenir la expansión del comunismo a estos países con altos niveles de pobreza y desempleo, muchos de ellos dependientes del monocultivo del plátano. Después del final de la Guerra Fría, la política de Estados Unidos cambió radicalmente y la ayuda financiera a la región disminuyó en 90 por ciento. En el año 1997 el gobierno de Bill Clinton apoyó la queja de la compañía con capital norteamericano Chiquita Brands (antes United Fruit Co.), frente a la Organización Mundial de Comercio. La postura del gobierno norteamericano fue justificada con la defensa del principio de libre comercio, aunque los países caribeños afirmaban que el apoyo gubernamental se debió a la millonaria contribución de la compañía Chiquita a la campaña electoral del Partido Demócrata.

La Unión Europea preveía mantener el régimen preferencial por lo menos hasta el año 2002, para dar tiempo a los países caribeños de diversificar su economía; los funcionarios europeos y caribeños indicaban el peligro de la desestabilización social y de que el cultivo del plátano fuera sustituido por el cultivo de drogas. Sin embargo, el 6 de abril de 1999, Estados Unidos se declaró victorioso en su larga disputa con la Unión Europea, cuando la Organización Mundial de Comercio emitió un fallo a su favor. El fallo autorizaba a Estados Unidos imponer aranceles de 100 por ciento a las exportaciones europeas hacia Estados Unidos (casi 200 millones de dólares).

## LA RONDA DE DOHA

El conflicto en torno a la agricultura revivió en noviembre de 2001, en el marco de la IV Conferencia Ministerial de la OMC, que se celebró en Doha (Qatar). Antes de la conferencia, la percepción de las negociaciones en el sector agrícola era de la Unión Europea contra el mundo: el 80 por ciento de los países miembros de la OMC demanda una eliminación progresiva de subsidios agrícolas a la exportación, mientras que la UE se opone a la eliminación (aunque acepta la disminución). A diferencia de la Ronda de Uruguay, la Unión Europea llegó a la conferencia de Doha mejor preparada para enfrentar a su rival trasatlántico: demostró que en realidad las políticas de subsidios de las dos regiones más ricas del mundo no eran tan diferentes, dado que Estados Unidos también tiene un esquema de apoyo indirecto a los productores agrícolas, que distorsiona los precios y la competitividad de sus productos agrícolas frente a los países que no tienen ningún tipo de subsidio. De hecho, a pesar del discurso librecambista, en el año 2002 las nuevas leyes de Estados Unidos (*Farm Bill*) permitieron subsidios a la producción agrícola de más de 1,000 millones de euros diarios. De tal forma, que en Qatar, y en la subsiguiente ronda de negociaciones

multilaterales, el enfrentamiento tiene ya dos frentes: conflicto bilateral UE-EUA, y el enfrentamiento entre los países ricos y los pobres. Todavía durante la Cumbre de Doha, la Unión Europea era el blanco principal de las críticas del llamado Grupo de Cairns<sup>18</sup> por sus subsidios directos y declarados. Pero a partir del 30 de abril de 2002 –cuando Estados Unidos aprobó la nueva ley agrícola, que aumenta en 80 por ciento los subsidios a la agricultura, en relación con la legislación del año 1996– los europeos dejaron de ser los únicos malos de la película. La UE declara estar dispuesta a eliminar sus subsidios directos, si otros países lo hacen con subsidios encubiertos (financiamiento de ayuda alimenticia o créditos a las ventas). De acuerdo con la postura europea, Estados Unidos protege más a la agricultura que la Unión Europea, porque mientras ésta va reduciendo paulatinamente los subsidios, Estados Unidos aprueba leyes como *Farm Bill*, que los aumentan. Actualmente, un agricultor europeo recibe anualmente 16,000 dólares, mientras que uno estadounidense 20,000. La Unión Europea dedica menos del 3 por ciento de sus presupuestos nacionales a las ayudas agrícolas, mientras que Estados Unidos, el 5 por ciento. Adicionalmente, en el caso de la Unión Europea, el 60 por ciento de las importaciones agrícolas proviene de los países subdesarrollados, mientras que este porcentaje se reduce al 40 por ciento en el caso de Estados Unidos. Las diferencias están más bien en la estructura misma de los subsidios. A partir del llamado Acuerdo de Luxemburgo (26 de junio de 2003), la Unión Europea –aunque mantiene los 43,000 millones de euros anuales en subsidios– los reorienta hacia la promoción del desarrollo rural, que se centra

<sup>18</sup>Fundada en 1986, es organización de 17 países exportadores de productos agrícolas, que representan en total la tercera parte de exportaciones mundiales en este rubro. En general, se oponen a los subsidios en agricultura, considerando que favorecen a los países con sectores agrícolas ineficientes. Está integrado por Argentina, Australia, Brasil, Bolivia, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay. Estos países junto con China demandan la eliminación de los subsidios en el lapso de tres años: 50 por ciento durante el primer año y el resto en partes proporcionales en tres fases.

en la calidad de los productos (seguridad alimentaria) y la producción con respeto al medio ambiente y la salud de los animales. En contraste, según la organización *Food First*, integrada por los académicos de California, el gobierno estadounidense utiliza los subsidios agrícolas para favorecer a las compañías multinacionales procesadoras y comercializadoras de alimentos y granos, como Cargill y Archer Daniel's Midland. Por ello, el objetivo de las políticas agrícolas estadounidenses es mantener bajo el precio de materias primas –de hecho por debajo de los costos de producción, como es el caso de maíz, cuyo precio de comercialización en Estados Unidos representa apenas la quinta parte del costo de producción. Por ello, los subsidios en Estados Unidos se dirigen hacia los grandes productores (industria agrícola), no hacia la agricultura familiar, como es el caso de la política agrícola común (PAC). Desde julio de 2002 cuando la Comisión Europea presentó el proyecto de la reforma de PAC, las grandes empresas están perdiendo paulatinamente los beneficios, que se dirigen hacia los pequeños productores, como reconocimiento del papel de la agricultura familiar en la protección del medioambiente, la salvaguarda del patrimonio de los paisajes europeos y la defensa de la calidad de los productos agrícolas naturales. Como podemos apreciar, entonces, el proteccionismo europeo tiene objetivos sociales y culturales, amenazados por las reglas del mercado, orientado a la eficiencia y competitividad y en este sentido es buen ejemplo del modelo económico que integra el bienestar como preocupación central.

Además del problema de subsidios agrícolas, en Doha, los países europeos y Estados Unidos se enfrentaron también en el ámbito de medio ambiente (la UE quiere mantener su moratoria a la comercialización de los organismos genéticamente modificados) y propiedad intelectual (la UE apoya la posición de los países subdesarrollados para eliminar los patentes en medicinas que pueden resolver grandes problemas de la salud pública, como el SIDA).

Desde abril de 1999, la Unión Europea anunció que consideraba la posibilidad de prohibir toda importación de carne vacuna de Estados Unidos porque en algunos lotes se hallaron rastros de hormonas para el crecimiento. La Unión Europea sólo importa carne vacuna con la certificación de que esté libre de hormonas, medida cuya ilegalidad dictaminó la Organización Mundial de Comercio. La Unión Europea anunció la medida bajo la presión de las organizaciones defensoras de los derechos de consumidor, alegando que las hormonas pueden tener un impacto negativo sobre la salud humana, y por ende los productores deben señalar su uso. La industria estadounidense del ramo sostiene que el requisito cuesta a productores y exportadores 250 millones de dólares anuales en ventas perdidas, cuando científicamente no está comprobado el impacto negativo. El mismo argumento se repite en el contexto del debate sobre los alimentos elaborados con organismos transgénicos: las ONG europeas y la Greenpeace internacional han logrado que en los mercados europeos los consumidores puedan comprobar en las envolturas cuáles productos contienen organismos modificados genéticamente. Desde 1998, la Unión Europea aplica la moratoria a la importación de alimentos de las compañías que usan organismos transgénicos, medida refrendada el pasado 2 de julio de 2003, cuando el Parlamento Europeo aprobó la ley que exige etiquetado obligatorio a los productos que contengan al menos 0.9 por ciento de los organismos genéticamente modificados.

Frente a las exigencias de los consumidores europeos, Estados Unidos defiende el interés de las grandes compañías, para las que marcar sus productos implica un gasto extra, y otra vez alega que la ciencia no se ha pronunciado definitivamente sobre los posibles efectos de los transgénicos. También Estados Unidos afirma que el rechazo europeo a los alimentos transgénicos agrava el problema del hambre, especialmente en África. Varios países africanos rechazaron la ayuda alimenticia internacio-

nal, porque ésta incluía semillas genéticamente modificadas. Dado que es imposible evitar que los transgénicos contaminen a los cultivos criollos, los países africanos temen que la Unión Europea deje de importar sus productos agrícolas, afectando su futura estabilidad económica. Por otro lado, los organismos transgénicos están patentados, y algunos países subdesarrollados temen que en el futuro las grandes empresas dueñas de patentes podrían reclamar pagos correspondientes a las cosechas transgénicas. Aunque hoy en día parece un futuro improbable, la postura de las transnacionales en el caso de los patentes de medicinas no constituye un precedente alentador.

En cuanto a las patentes en medicinas, los 145 miembros de la OMC acordaron en noviembre de 2002 que los países pobres, que no pueden producir sus propias medicinas, pueden obviar las patentes a fin de importar medicinas de productores genéricos, para hacer frente a los problemas graves de salud pública, como el SIDA, tuberculosis, paludismo, y otras varias enfermedades infecciosas. Sin embargo, en diciembre del mismo año, Estados Unidos retiró su consentimiento, con el argumento que el espectro de las enfermedades que se cubriría con el acuerdo era demasiado amplio. En este sentido, Estados Unidos defiende otra vez el interés de las grandes compañías farmacéuticas, y a nivel de discurso ideológico, la inviolabilidad de la propiedad privada. Considerando que el interés egoísta es el mejor portador del interés público, Estados Unidos legitima la objeción de las compañías farmacéuticas que la posibilidad de ignorar las patentes afectaría las futuras investigaciones de nuevos medicamentos, aunque nunca quedó claro dónde estarían las pérdidas de la industria, si de cualquier manera los pobres no tienen dinero para comprar sus productos.

Como hemos visto, en los foros internacionales Estados Unidos defiende el libre comercio como principio más justo para todos los países. Sin embargo, su apego a este principio no es tan consistente, como lo demuestra la demanda europea

en contra del esquema de corporaciones de ventas extranjeras: (*Foreign Sales Corporations*), presentada en febrero de 2000 en el foro de la OMC. Este sistema de subsidios desde hace 16 años permitía que las exportaciones estadounidenses en los sectores de manufactura (maquinaria, químicos, transporte) y agricultura (granos y semilla de soya) se beneficiaran con hasta el 30 por ciento de ahorros fiscales. Los subsidios encubiertos por este concepto ascendían a 2,500 millones de dólares anuales, y las empresas beneficiadas incluían a Boeing Co. y Microsoft Corp. A partir de noviembre de 2000, el gobierno de EUA sustituyó el FSC por IET (Acta de Exclusión de Ingresos Extraterritoriales), pero este sistema también es considerado por la OMC como incompatible con las normas del comercio internacional. El 30 de agosto de 2002, el tribunal de arbitraje de la OMC decidió que la UE podrá aplicar sanciones comerciales a EUA, por valor de 4,000 millones de dólares, por las ayudas fiscales ilegales.

Y finalmente, el nuevo capítulo en esta guerra comercial se abrió en marzo de 2002, cuando Estados Unidos impuso los aranceles entre el 8 y el 30 por ciento a 14 categorías de acero, afectando a los productores como Brasil, Japón, China, Rusia, Corea del Sur, Ucrania y varios países de la Unión Europea, principalmente a Francia y Alemania. En cambio, quedaron exentos de esta medida los socios del TLCAN, México y Canadá. Los países afectados demandaron la medida ante la OMC, alegando que la baja competitividad de la industria siderúrgica estadounidense —que provocó la bancarrota de al menos 30 compañías desde el año 1998— se debe exclusivamente a los altos costos de producción e ineficiencias propias de las compañías estadounidenses. El 2 de agosto de 2002 la OMC dictaminó que los aranceles sobre las importaciones de acero impuestos por Estados Unidos son incompatibles con los principios del libre comercio, fallo impugnado por Estados Unidos. La Unión Europea no esperó la decisión de la OMC, y desde el marzo de 2002 la Comisión Europea anunció la aplicación de sus propios aranceles, que van

desde 14.9 a 26 por ciento, para evitar que lleguen a los países miembros de la UE los excedentes que no pueden entrar a Estados Unidos.

Otro problema pendiente en la agenda comercial bilateral es la legislación extraterritorial estadounidense. Recordemos que en marzo de 1996, el presidente William Clinton firmó el *Acta para la Libertad y la Solidaridad Democrática en Cuba* (conocida como la Ley Helms-Burton), que prevé las sanciones en contra de las empresas que tengan las inversiones en los bienes expropiados después de la revolución castrista. Cinco meses después, el 5 de agosto, Clinton aprobó una legislación similar en contra de Irán y Libia. Esta iniciativa, conocida como Ley D'Amato-Kennedy, impone las sanciones en contra de las empresas extranjeras que inviertan más de 40 millones de dolares anuales en los sectores de petróleo y gas, en estos dos países acusados de financiar el terrorismo. Estas iniciativas afectaban los intereses de los países europeos, sobre todo las inversiones del sector turístico español en Cuba, y los proyectos franceses de inversiones en industria petrolera en Irán y Libia. Bajo la presión de la Unión Europea y Canadá, la aplicación de las medidas extraterritoriales fue suspendida por Clinton; sin embargo, la moratoria vencía el 17 de julio de 2001 y los líderes europeos querían una declaración de que la administración Bush la prolongaría. El problema fue planteado por José María Aznar, durante su encuentro con Bush, y a pesar de las reticencias iniciales, el presidente de Estados Unidos mantuvo la moratoria durante el año 2003. A pesar de que las leyes Helms-Burton y D'Amato-Kennedy se presentan como iniciativas políticas a favor de la democracia y seguridad internacional, tienen un claro contexto de proteccionismo económico. La legislación estadounidense, como el embargo unilateral de Cuba, impide a los empresarios de este país invertir en los países de la lista negra, y la legislación extraterritorial pretende impedir que otros países les ganen el mercado. Los países con mayor presencia económica



en estas regiones son, precisamente, los europeos: España en Cuba, y Francia, Alemania y Rusia en los países árabes.

## CONCLUSIONES

Como hemos visto, la Unión Europea ha logrado una sola voz en las negociaciones comerciales, hecho que quedó asentado en el proyecto de la nueva Constitución europea, que prevé la posibilidad de una representación única ante las instituciones financieras internacionales. Es obvio que la región defiende principalmente sus propios intereses y que este hecho implica alto grado del proteccionismo, sobre todo porque la sociedad civil exige que su calidad de vida sea protegida. Los conflictos comerciales trasatlánticos tienen también un gran potencial de desestabilizar las negociaciones multilaterales en los organismos internacionales. La misma Ronda de Uruguay duró siete años por el *impasse* en las negociaciones trasatlánticas. La actual Ronda de Doha tampoco tiene grandes probabilidades de finalizar rápidamente los acuerdos, como lo demostró el fracaso de la reunión en Cancún (septiembre de 2003), y en cierto sentido los países en vías del desarrollo permanecen como rehenes del conflicto entre las grandes potencias económicas. Sin embargo, en el contexto más amplio, la Unión Europea representa una alternativa para el modelo económico actualmente predominante. Francia, sobre todo, se ha convertido en el centro de los movimientos en contra de la globalización entendida como la expansión incontrolada de las grandes empresas transnacionales, y la subsiguiente mercantilización de todos los aspectos de nuestra vida. Presentada reiterativamente por los economistas estadounidenses como el ejemplo de la ineficiencia económica, Francia ha logrado demostrar que su régimen de la semana laboral de 35 horas es más productivo que los esquemas neoliberales de contratación flexible.

Para Latinoamérica, sobre todo para el Mercosur, la opción europea constituye indudablemente una alternativa frente al ALCA, que Brasil y Argentina interpretan como un nuevo intento de control estadounidense de la región.<sup>19</sup> También es un aliado muy valioso en los contenciosos que se resuelven en el foro de la OMC. Por su potencial económico equivalente al de Estados Unidos, la Unión Europea tiene la capacidad de contrarrestar el proteccionismo encubierto de su socio trasatlántico, favoreciendo indirectamente a otros miembros de la organización.

Pero el aspecto probablemente más importante, es la percepción europea de que la economía y el comercio no son el fin en sí mismo, sino un elemento más en el complejo problema de la seguridad internacional. Desgraciadamente bajo la presión estadounidense, la Unión Europea modificó sus acuerdos con los países subdesarrollados para ajustarlos a las exigencias de la competitividad de la OMC. Desde el Tratado de Roma (1957) las antiguas colonias europeas se beneficiaban con el trato especial, formalizado en 1964 cuando la Comunidad Económica Europea firmó el Acuerdo Yaundé I y los subsiguientes acuerdos de Lomé, que ofrecían ayuda financiera a través del sistema Stabex (Sistema de Estabilización de las Exportaciones), que entraba en vigor cuando caían los precios mundiales de los productos que los países ACP exportaban. Si la caída era significativa y afectaba la estabilidad de ingresos de los países subdesarrollados, Stabex transfería fondos que le permitían mantener estables sus ingresos por exportaciones. Este mecanismo funcionaba también en el caso de los desastres naturales que afectaban cosechas, y consecuentemente, la capacidad de exportación. Para muchos países altamente dependientes de sus ingresos de exportación agrícola Stabex era la única forma de evitar un caos económico y político. Esta medida fue uno de los puntos de conflicto entre Europa y Estados Unidos durante las negocia-

<sup>19</sup>Véase el capítulo, "La redefinición de los intereses estratégicos de Europa y el futuro de la PESC".

ciones de la Ronda de Uruguay, y en junio de 2000, el Acuerdo de Lomé IV fue sustituido por el Acuerdo de Cotonou, durante la reunión de los 77 países de África, el Caribe y el Pacífico (los países ACP) y los 15 de la Unión Europea. Este acuerdo modifica sustancialmente las relaciones entre los países ACP y Europa porque, bajo las presiones de la OMC, introduce la liberalización del comercio, eliminando el sistema Stabex. Esta medida afectó fuertemente a los países menos desarrollados, que ahora pueden exportar libremente los artículos manufacturados (que no producen), pero ya no gozan de significativas preferencias en el comercio de frutas y verduras, que constituyen la base de su economía.

Otro aspecto distintivo de las relaciones comerciales europeas es la cláusula democrática, desde 1995 obligatoria en todos los acuerdos que firma la Unión Europea. Es un mecanismo que condiciona la validez de un tratado con el cumplimiento de los compromisos en el ámbito de los derechos humanos por parte de los estados firmantes. Aunque es raro que un acuerdo se suspenda, la cláusula le da derecho a la Comisión Europea de pedir explicaciones y dar recomendaciones a los gobiernos extranjeros en la materia de derechos humanos. En este sentido claramente viola el principio tradicional de soberanía,<sup>20</sup> pero refleja también otra apuesta europea, que va en contra de los intereses estadounidenses y finalmente podría modificar el orden unilateral: el sistema de la justicia supranacional.

<sup>20</sup>La cláusula democrática fue motivo de la suspensión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea, cuando la administración de Zedillo se negó a incluirla, alegando el principio de soberanía. La negativa coincidió con la matanza de Acteal (diciembre de 1997) y las acusaciones de las ONG europeas de que el gobierno mexicano no esclarecía el caso ni buscaba responsables. Las negociaciones se reanudaron en agosto de 1998.

## La disputa por el liderazgo democrático y la seguridad internacional

DE ACUERDO con el análisis de Dominique Moïsi,<sup>21</sup> uno de los discursos que más resistencia encuentra entre los franceses –y es un sentimiento compartido por muchos europeos– es la autoafirmación de que Estados Unidos es portador de un mensaje y líder de un proyecto universales. El *destino manifiesto* –la profunda convicción compartida consciente o inconscientemente por gran parte de la sociedad estadounidense de que tienen no solamente el derecho sino también la obligación de expandir las fronteras de la libertad y las instituciones democráticas a las demás sociedades, particularmente las “incapaces de gobernarse a sí mismas” –choca con la orgullosa conciencia histórica de Francia como la cuna de la *Libertad, Igualdad y Fraternidad* revolucionarias, y el primer país que codificó los derechos del hombre y del ciudadano.

Si esta silenciosa pugna por el liderazgo del proyecto democratizador es trasfondo del sentimiento antiestadounidense desde finales de la Segunda Guerra Mundial,<sup>22</sup> la llegada al poder de George W. Bush sólo hizo más evi-

<sup>21</sup> Dominique Moïsi, “The Trouble with France”, *Foreign Affairs*, mayo-junio 1998, pp. 94-104.

<sup>22</sup> Véase capítulo “Francia”.

dente el conflicto. Morin<sup>23</sup> afirma que las dos guerras mundiales y la pérdida de las colonias hizo posible el surgimiento de una nueva identidad europea, una identidad más abierta a la diversidad, considerada el patrimonio de los europeos y de la humanidad. Los intentos de homogeneización, sean éstos políticas de Estado o efectos colaterales del mercado, son percibidos como la amenaza no sólo para la convivencia pacífica entre sociedades, sino para la vida misma del planeta. La preocupación por la cultura y por la ecología entran en la conciencia europea para convertirse en la crítica de la globalización sin freno. En umbrales del siglo XXI, esta conciencia ha evolucionado ya hacia una multitud de organizaciones no gubernamentales, que moldean tanto los valores sociales como las políticas públicas. La administración de Bill Clinton y Al Gore en cierta forma comulgaba con este espíritu cosmopolita e intelectual; la dudosa victoria electoral de Bush fue un fuerte trauma para los europeos. Desde la campaña electoral, la opinión pública europea apostó por Al Gore; por el contrario, George W. Bush fue ridiculizado por su desconocimiento de la política internacional y por su estilo vaquero. Mientras más avanza la administración Bush, los europeos con cada vez mayor incredulidad observan cómo el discurso universal de los derechos humanos y democracia se confunde con el discurso religioso. Ya no es sólo la misión de defender la democracia liberal, ahora es la misión divina de liberar al mundo y transmitirle el regalo de Dios: los valores estadounidenses. Bush no sólo cree que el poder estadounidense es inalienablemente bueno, está seguro que su llegada al poder, a pesar de la voluntad de la mayoría, es resultado de la voluntad divina, que le encargó una misión: acabar con el Mal. Su absolutismo moral, la tantas veces afirmada *moral clarity*, trae a los europeos los recuerdos de las guerras religiosas y despierta el temor de la profecía autocumplida del choque de civilizaciones.

<sup>23</sup> Morin, *op. cit.*, pp. 116-119.

Desde la primera visita del mandatario estadounidense a Europa (del 13 al 16 de junio de 2001), los malentendidos sólo han crecido, y las protestas de la sociedad civil inundan las calles cada vez que George W. Bush regresa para discutir con sus homólogos europeos lo mucho que los separa y lo poco que los une. No ha ayudado a su imagen el incondicional apoyo del mandatario italiano Silvio Berlusconi, que es objeto de escándalo por sus propias maniobras corruptas y sus declaraciones irresponsables. Ya no es sólo Francia la que demanda una política exterior europea, capaz de distanciarse de Estados Unidos. Durante la primera visita de Bush a Europa, cuando se discutía el proyecto del escudo antimisiles, el Partido Socialista español emitió una declaración en la que no sólo se pronunciaba en contra del proyecto norteamericano de defensa, sino exigía una mayor presencia europea en la arena internacional. La declaración del PSOE hablaba de la necesidad de construir un contrapoder a las aspiraciones hegemónicas de Estados Unidos, e incluso aceptaba, tan impopular en la izquierda, la necesidad de aumentar el gasto europeo en defensa. En el sondeo realizado por el Eurobarómetro entre el 18 de marzo y 30 de abril de 2003 –en plena invasión a Iraq–, el 77 por ciento de los europeos se pronunció a favor de que la Unión Europea tuviera una política exterior autónoma con respecto a Estados Unidos. El 69 por ciento desea también que haya una fuerza militar de reacción rápida en Europa; el 68 por ciento, que la Unión esté representada como tal en el Consejo de Seguridad de la ONU, y el 64 por ciento, que tenga un ministro de Exteriores.<sup>24</sup>

Es cierto que no es una postura compartida por todos los gobiernos –problema que analizaremos más adelante–, pero es innegable que existe una gran coincidencia entre la sociedad civil europea en el sentido de que sus intereses ya no comulgan con los estadounidenses; es más, que Estados Unidos está llevando

<sup>24</sup> Datos citados de *El País.com*, 17 de junio de 2003.

al mundo al borde de un desastre, y no sólo por sus acciones militares o por su discurso agresivo en contra de los llamados *estados delincuentes* (*rogue states*). Como ya hemos afirmado, para los europeos la seguridad está amenazada también por la pobreza, por el desequilibrio ecológico, por la marginación. En una encuesta realizada después de la gira de Bush en 2001,<sup>25</sup> las críticas más importantes se referían a su apoyo a la pena de muerte y el abandono del Protocolo de Kioto. La postura estadounidense sobre el Protocolo de Kioto fue considerada negativa por más del 80 por ciento de los europeos,<sup>26</sup> mientras que la política exterior de Bush fue rechazada sólo por la mitad.<sup>27</sup>

En el contexto de la invasión a Iraq, la aprobación a la política exterior estadounidense ha bajado considerablemente y la opinión pública se centra en los desacuerdos en torno al uso de la fuerza militar para solucionar los conflictos. Sin embargo, no debemos perder de vista que la postura europea sobre Iraq refleja un contexto más amplio: el desacuerdo sobre la defini-

<sup>25</sup> Sondeo realizado en Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Estados Unidos, por el diario *International Herald Tribune* y por el Consejo de Relaciones Internacionales de Nueva York.

<sup>26</sup> La consideró negativa el 87 por ciento de alemanes, el 85 por ciento de franceses, el 83 por ciento de ingleses y el 80 por ciento de italianos.

<sup>27</sup> La política exterior en general fue criticada por el 65 por ciento de los alemanes, el 59 por ciento de los franceses, el 49 por ciento de los británicos (pero sólo el 17 por ciento la aprueba) y por el 46 por ciento de los italianos (la aprobación alcanzó en Italia el 29 por ciento). Por el contrario, la diplomacia desarrollada por Bill Clinton, tuvo evaluación positiva por parte de 86 por ciento de la sociedad en Alemania, 71 por ciento en Italia, 68 por ciento en Francia y 66 por ciento en Reino Unido. Cuando se preguntó específicamente por el escudo antimisiles, el rechazo fue mayor: el 83 por ciento en Alemania, el 75 por ciento en Francia, el 66 por ciento en Reino Unido y el 65 por ciento en Italia. En este mismo tiempo, en Estados Unidos, el 45 por ciento de los ciudadanos consideró buena la política exterior de Bush, frente a un 32 por ciento que la desaprobó. El hecho de que la percepción de Estados Unidos fue influida negativamente por la persona de Bush se comprueba también en el sondeo del Pew Global Attitudes Project, según el cual Bush se ha convertido en la persona más impopular de la Tierra. El sondeo abarcó 38,000 personas en 44 países, durante los años 2002 y 2003. La visión favorable de Estados Unidos en comparación con los años 1999-2000 ha bajado en todos los países: de 75 al 15 por ciento en Indonesia, de 52 al 15 por ciento en Turquía, del 56 al 34 por ciento en Brasil, y del 78 al 45 por ciento en Alemania (Paul Kennedy, "Bush pierde la carrera de la popularidad global", *El País.com* 19 de junio de 2003).

ción misma de la seguridad. Después del 11-S Estados Unidos define como las amenazas principales el terrorismo internacional y los *rogue states*; los europeos también consideran que su preocupación número uno es el terrorismo, pero lo ven como un fenómeno promovido por la exclusión y la pobreza. Por ello, mientras Estados Unidos limita las garantías individuales en su propio país y manda ejércitos a todas las regiones del mundo, Europa sigue recordando que la militarización y la pena de muerte no son medidas eficientes para construir un mundo más seguro. Todavía en mayo de 2003 Francia se opuso al acuerdo de extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos que se discutía en la cumbre europea del Consejo de Ministros de Justicia e Interior y pidió que este acuerdo fuera aprobado por parlamentos nacionales. En sí, el acuerdo condiciona la extradición a que no se aplique la pena de muerte, pero Francia considera también como violatoria a las garantías individuales, la existencia de tribunales militares de excepción, que surgieron en Estados Unidos después del 11-S.

#### LA BATALLA POR LA PENA DE MUERTE

Los países europeos sostienen la postura oficial del Consejo de Europa<sup>28</sup> que considera la pena de muerte como violación a los derechos humanos. A escala mundial,<sup>29</sup> 108 países la habían suprimido de sus leyes y de su práctica, 122 estados la permitían legalmente, pero sólo 64 de entre ellos ejecutaron a alguno de sus ciudadanos en el año 2000. China fue el país con mayor número de ejecuciones (más de 1,000 personas en 2000, y

<sup>28</sup>El Consejo de Europa, creado el 5 de mayo de 1949, es un organismo paneuropeo, a diferencia de un carácter limitado de la Unión Europea. Su objetivo principal es salvaguardar el patrimonio europeo, entendido como la libertad individual y la política, y la soberanía de la ley. Fundado por 10 países, hoy agrupa a los 45 estados europeos, y a todos exige la eliminación de la pena de muerte y la no extradición a los países que la aplican.

<sup>29</sup>Datos para el año 2001.



1,100 en la primera mitad de 2001), seguida por Arabia Saudita (123), Estados Unidos (85) e Irán (75 ejecuciones). Estos cuatro países fueron responsables por el 88 por ciento de las ejecuciones en el mundo.

Varias han sido las protestas y presiones, tanto de la Unión Europea como de los gobiernos particulares, en torno a la aplicación de la pena de muerte, sobre todo cuando se trata de ciudadanos europeos cuyos derechos consulares han sido violados. Aunque el problema es añejo, se acentúa después de la llegada al poder de George W. Bush, quien como gobernador de Texas ubicó este estado en el primer lugar en cuanto al número de ejecuciones.

En marzo de 2001, los altos funcionarios de la Unión Europea expresaron la preocupación comunitaria por la ejecución de un retrasado mental que era menor cuando cometió el crimen. En esta declaración, la UE se mostró "profundamente preocupada por la frecuente aplicación de la pena de muerte en Estados Unidos" y sostuvo "firmemente que el derecho internacional prohíbe la ejecución de retrasados mentales y de menores de edad". Desde el año 1976 (cuando se restablece la pena de muerte en EUA), en Estados Unidos, fueron ejecutadas al menos 35 personas con distintos grados de discapacidad mental,<sup>30</sup> y se estimaba que todavía había entre 200 y 300 condenados. Sin embargo, gracias a la presión internacional, en junio de 2002, el Tribunal Supremo de Estados Unidos declaró inconstitucional la aplicación de la pena de muerte a los discapacitados mentales. Tres de los nueve jueces estuvieron en contra de esta decisión, incluyendo al presidente del Tribunal Supremo, William Rehnquist, quien criticó a sus colegas por haberse dejado influir por la opinión pública y la presión internacional.

<sup>30</sup>En EUA, legalmente se considera discapacitado a una persona que tiene el coeficiente mental inferior a 70 (promedio normal es de 100). La ejecución de los discapacitados mentales fue impugnada varias veces, pero el Tribunal Supremo la refrendó como castigo legal en el año 1989, y permaneció vigente hasta junio de 2002.

Al anunciar el fallo, concluyó diciendo: "Con el convencimiento de que esta es una decisión seriamente equivocada, disiento."

La Comisión de Derechos Humanos de la ONU se convirtió en un foro importante del enfrentamiento entre los miembros europeos y Estados Unidos. En abril de 2001, la Comisión aprobó la resolución presentada por la Unión Europea en la que solicitó que todos los estados miembros aplicaran la moratoria a la pena de muerte, como primer paso hacia la abolición. En este mismo año, Estados Unidos fue excluido de la Comisión como acto simbólico de la reprobación mundial por el papel desempeñado por este país en la defensa de los derechos humanos.<sup>31</sup> En junio de 2001, el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa facilitaron sus sedes para la celebración del I Congreso Contra la Pena de Muerte, cuyo objetivo es lograr la desaparición universal de la pena capital de los ordenamientos jurídicos.

La oposición a la pena de muerte se tradujo también en medidas legales que adoptaron los gobiernos europeos, y en julio de 2001 Alemania ganó el primer juicio en contra del gobierno estadounidense, cuando la Corte Internacional de Justicia dictaminó que Estados Unidos ha violado la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 al ejecutar a dos ciudadanos alemanes, los hermanos Walter y Karl LaGrand, en Arizona en 1999. Durante el juicio, las autoridades nunca informaron a los acusados que tenían derecho a contactar a su consulado para solicitar ayuda legal. El 21 de enero de 2003, siguiendo los pasos de la demanda alemana, México solicitó a la Corte Internacional de Justicia que ésta ordenara la suspensión de la ejecución de los 51 ciudadanos mexicanos condenados a muerte en Estados Unidos, por considerar que se habían violado sus derechos consulares. El 5 de febrero, la CIJ dictaminó por unanimidad a favor del gobierno mexicano, reconociendo las violaciones al derecho internacional en el caso de tres mexicanos, y

<sup>31</sup>Estados Unidos fue readmitido un año después, gracias a que Italia y España, cuyos gobiernos son abiertamente proestadounidenses, renunciaron a su candidatura.

exigiendo la suspensión de las ejecuciones de todos los demás hasta revisar sus juicios.

La discrepancia acerca de la pena de muerte adquirió mayor relevancia en el contexto de la lucha en contra del terrorismo internacional, que se convirtió en la prioridad del gobierno estadounidense después de los atentados al WTC. Aunque todos los países europeos ofrecieron una colaboración plena en la investigación de las redes terroristas, se negaron a extraditar a los sospechosos, tanto por la posibilidad de que se les aplicara la pena de muerte en Estados Unidos, como por su rechazo a los tribunales militares, que instauró la administración Bush para juzgar a los extranjeros acusados de actividades terroristas.<sup>32</sup>

Así como Europa cuestiona la autoridad legal y moral de ejecutar a los individuos, en el ámbito de la política internacional impugna la aplicación indiscriminada de la fuerza militar, sobre todo para solucionar los conflictos internos. El caso más interesante en este sentido es la constante presión europea para redefinir las estrategias de estabilización de Colombia.

## PLAN COLOMBIA

La posición europea respecto al Plan Colombia se sintetiza en la expresión cruda de Joaquín Roy: "los colombianos están contribuyendo con los muertos, EE.UU. suministra el equipo militar y los europeos donarán el dinero para aminorar el coste social y el daño ecológico causado por otras dos partes".<sup>33</sup>

<sup>32</sup> De acuerdo con la orden presidencial, firmada a principios de noviembre de 2001, el Pentágono está autorizado a crear tribunales especiales para juzgar a ciudadanos no estadounidenses sospechosos de terrorismo. En esos tribunales, tanto el juez como el jurado serán oficiales del ejército, no se permitirá a la defensa acceder a toda la documentación y no será necesario demostrar la culpabilidad "más allá de toda duda razonable", para pronunciar una condena a muerte. El público sólo tendrá derecho a saber el nombre del reo y la sentencia impuesta, sin más detalles. Por la seguridad de los jueces, el Pentágono piensa realizar los juicios fuera de territorio estadounidense, en buques de guerra o en bases militares en el extranjero.

<sup>33</sup> Joaquín Roy, "Europa y el Plan Colombia", *Política Exterior* 83, septiembre-octubre de 2001, p. 38.

El Plan Colombia fue presentado en el año 2000 por el presidente de este país, Andrés Pastrana, y tiene como objetivo principal la lucha en contra del narcotráfico. Su aplicación implicaba el costo de 7,000 millones de dólares, de los cuales el gobierno colombiano aportaría 4,000 millones a través de préstamos. La administración del expresidente Bill Clinton adelantó que Estados Unidos contribuiría con unos 1,400 millones de dólares, pero sólo para enviar asesores militares para la lucha contra los cárteles de droga.

La UE proyecta aportar unos 300 millones de euros, sin embargo, quiere distanciarse del énfasis militarista marcado por Washington y centrar la ayuda en la modernización del sector civil. Los europeos desean financiar principalmente proyectos de educación, sanidad, agricultura y pesca, así como de reforma judicial e iniciativas a favor del respeto de los derechos humanos. La UE considera que el Plan Colombia contiene aspectos contrarios a la estrategia de cooperación comunitaria europea y subraya que, además de la militar, el conflicto tiene una dimensión política y social, cuyo trasfondo es la exclusión económica, política, cultural y social. Por ello, considera que una mayor militarización de la lucha contra la droga acarrea el riesgo de una escalada del conflicto en la región y aleja la paz. En Colombia desde 1990 ya han muerto en enfrentamientos armados más de 35,000 personas, la mayoría civiles. Otro aspecto que la Unión Europea critica es el plan de fumigación de los cultivos de droga (apoyado por Estados Unidos), dado que los agentes biológicos utilizados en las fumigaciones pueden dañar a la población civil y el futuro de la agricultura colombiana.

En septiembre de 2000, Reino Unido, aliado tradicional de Estados Unidos, manifestó su oposición a la campaña del gobierno de Pastrana en contra del narcotráfico y criticó a Estados Unidos por prestar la ayuda militar a las acciones que violan los derechos humanos. A través de la ministra Mo Mowlam,

el gobierno británico advirtió que Europa retendría la ayuda económica al gobierno de Pastrana hasta que mejore la situación de los derechos humanos en este país, al mismo tiempo que sugirió la creación de una comisión internacional para impulsar un proceso de pacificación. Frente al mutismo tanto de Colombia como de Estados Unidos, a principios de febrero de 2001, el Parlamento Europeo aprobó por aplastante mayoría la resolución que critica el Plan Colombia por el enfoque militarista, y que restringe la participación de la Unión Europea exclusivamente al respaldo en el fortalecimiento institucional, la ayuda humanitaria y el desarrollo social del país andino.

Los países europeos han presentado también varias iniciativas de negociaciones directas con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), como la cumbre de Villa Nueva en marzo de 2001, sin embargo, éstas han fracasado por el boicot estadounidense. En contraste, en el años 2002, el Congreso estadounidense autorizó que la ayuda entregada a Colombia pudiera ser destinada a enfrentar a los grupos insurgentes, considerados por este país como terroristas y narcotraficantes. Estados Unidos destina cada vez más recursos al Plan Colombia,<sup>34</sup> aunque los europeos no son únicos en considerar esta estrategia como equivocada. En 2003, la Oficina General de la Contraloría del Congreso estadounidense evaluó el programa como ineficiente en su objetivo de erradicar los sembradíos de hoja de coca y amapola, dado que sólo permitió decomisar un 10 por ciento de las 500 toneladas de droga que en promedio ingresan anualmente a la Unión Americana.

Sin embargo, la victoria electoral de Álvaro Uribe, vinculado con las paramilitares Autodefensas Unidas de Colombia por cierto consideradas por EUA como grupo terrorista implicado en narcotráfico no deja margen de maniobra a la Unión

<sup>34</sup>Para el año 2004, George W. Bush planea destinar al Plan Colombia 463 millones de dólares, para acciones que incluyen el reinicio de los programas de interceptación aérea, suspendidos después del derribo accidental de un avión civil.

Europea. En este sentido, la escasa eficiencia de la política europea indica claramente que es necesario un replanteamiento más general, un nuevo orden jurídico mundial, que permitiría promover la seguridad de las personas por encima de los intereses de los estados. Pero el proyecto de la justicia supranacional es otro de los tópicos que ha distanciado a los europeos y la administración republicana, desde que George W. Bush se negó a asumir los compromisos de su antecesor en materia de la Corte Penal Internacional.

### ESTADOS UNIDOS CONTRA LA CPI

La idea de un tribunal internacional permanente surgió desde el año 1948, cuando la Asamblea General de la ONU autorizó a la Comisión de derecho internacional elaborar una propuesta al respecto. En aquel entonces se pensaba aprovechar el estatuto del Tribunal Internacional de Nuremberg, creado en 1945 para castigar los crímenes nazis. Los juicios de Nuremberg pusieron en evidencia la insuficiencia del derecho internacional para castigar los crímenes cometidos en contra de la humanidad por un Estado. Sin embargo, la rivalidad entre las dos superpotencias que en muchos casos se expresaba a través de la violación directa de los derechos humanos o el apoyo a los regímenes locales que lo hacían paralizó la iniciativa.

En los años noventa, el mundo se estremeció ante una serie de conflictos internos: la desintegración de la Yugoslavia (1991-1995), la guerra civil en Ruanda (1994), seguida por los conflictos en Somalia, Sierra Leona, Liberia y Zaire (actualmente República Democrática del Congo). África y Europa no eran las únicas regiones amenazadas por los conflictos étnicos: la guerra del Estado ruso en Chechenia, el problema de Timor Oriental, y en general la violencia étnica de Indonesia, así como las tensiones en Malasia, demostraban que la crisis del Estado nacional creaba frentes de combate internos.

La actuación de la comunidad internacional frente a estos conflictos no carecía de ambigüedad: las grandes potencias, las únicas que podían estructurar una acción internacional efectiva, entendían el *interés nacional* del Estado ruso, y eso sí, bajo protesta no impidieron la exterminación de la población civil chechena como la estrategia más eficiente para la erradicación de la guerrilla. Las mismas violaciones cometidas por las mismas razones, pero por estados diferentes –digamos Serbia o Iraq– fueron castigados a través de la intervención militar internacional. En febrero de 1993, el Consejo de Seguridad de la ONU, a través de la resolución 808, estableció un tribunal internacional para juzgar a los presuntos criminales de guerra de Yugoslavia; en 1995 se creó un tribunal semejante para los crímenes cometidos en Ruanda. La ambigüedad de estas acciones fue obvia: ¿quién decide cuándo y para qué crímenes se crearán nuevos tribunales?, ¿por qué deben ser las grandes potencias, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, las que decidirán a quién castigar, y a quién perdonar?

La polémica adquirió nuevos matices en 1998, cuando el gobierno británico detuvo al ex mandatario chileno, Augusto Pinochet, para evaluar la petición del gobierno español de extradición. Pinochet fue acusado en España por los asesinatos de los ciudadanos españoles durante su dictadura. Aunque la decisión final de la liberación fue motivada oficialmente por razones de salud, para todos fue obvio que el gobierno británico cedió a las presiones de la contraparte chilena, que vio en la detención una violación a la soberanía de Chile. Sin embargo, la orden de aprehensión emitida por el juez español Baltazar Garzón fue sólo el inicio de las demandas en contra de los líderes políticos acusados de ordenar e incluso participar en los crímenes en contra de la población civil. El mismo juez solicitó en abril de 2002 que una comisión especial interrogara al ex secretario de Estado, Henry Kissinger, en relación con la Operación Cóndor y el papel de Estados Unidos en apoyo a las dictaduras militares suda-

americanas. En la ola del entusiasmo por el nuevo orden mundial basado en el respeto a los derechos humanos, Bélgica aprobó en 1993 la Ley de Competencia Universal, que otorgaba a los tribunales belgas la facultad de juzgar crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio que hayan sido cometidos en cualquier lugar del mundo. Al amparo de esta ley, fueron presentadas demandas en contra del primer ministro israelí Ariel Sharon, así como en contra de varios políticos y militares estadounidenses: George Bush, Dick Cheney, Colin Powell, el general Norman Schwarzkopf y el general Tommy Franks, jefe de la última operación militar en Iraq. En junio de 2003 fueron presentadas las demandas en contra de los responsables políticos por la invasión a Iraq: George W. Bush, Tony Blair, Donald Rumsfeld y Condolezza Rice, lo que provocó la amenaza del gobierno estadounidense de retirar de Bélgica la sede de la OTAN, para proteger a sus propios políticos.<sup>35</sup>

Un tribunal internacional ofrece la posibilidad de ir más allá de los intentos contingentes de sobreponer la seguridad de las personas por encima de la seguridad de los estados. La ventaja adicional era la independencia de la corte de los intereses nacionales, que favorecía principalmente a los estados débiles, incapaces de promover su propia visión de justicia internacional. Por ello, los trabajos sobre los estatutos del tribunal fueron retomados en 1989, en 1991 fue presentado el primer borrador llamado *Código de Delitos contra la Paz y la Seguridad*; y en 1994 la Asamblea General constituyó el Comité Preparatorio

<sup>35</sup> Para evitar este tipo de demandas, en junio de 2003 el gobierno de Bélgica modificó la ley, limitando su aplicación a los casos cuando el autor del presunto delito es de nacionalidad belga o residente en Bélgica o si la víctima es también belga o con una residencia en este país de al menos tres años. Adicionalmente, los tribunales belgas sólo podrían aceptar demandas contra ciudadanos de países donde ese tipo de delitos no esté contemplado o que no tengan garantías de un juicio justo. Con esta enmienda, las demandas en contra de los políticos estadounidenses y británicos fueron turnadas por el gobierno belga a las autoridades competentes en EE.UU. y Reino Unido. Sin embargo, las presiones siguieron y finalmente el 12 de julio de 2003, el parlamento belga aprobó la derogación de la Ley de Competencia Universal.



para la creación de la Corte Penal Internacional. En julio de 1998, en Roma, se aprobó el estatuto de la Corte, con 120 votos a favor, 7 en contra y 21 abstenciones.<sup>36</sup> La administración de Bill Clinton se encontraba entre los promotores más entusiastas de la CPI.

La postura de Estados Unidos se modificó con la victoria electoral de los republicanos en el año 2000. La preocupación principal de Washington es la ampliación del término de "crímenes en contra de la humanidad". El estatuto de la Corte abre la posibilidad de enjuiciar a los líderes políticos por crímenes en contra de su propia sociedad, y consideran un crimen, entre otros, el uso de la violencia sexual como instrumento de guerra y el traslado de los habitantes de los territorios ocupados (oposición de Israel). Sin embargo, lo que le preocupa sobre todo a Estados Unidos es la definición del "uso desproporcionado de la fuerza" como violación del derecho y crimen en contra de la humanidad. Este recurso abre la posibilidad de demandas en contra de las tropas de intervención estadounidenses, hasta ahora fuera de cualquier jurisdicción internacional.

Quizás la oposición de Estados Unidos nos permite entender mejor los alcances de esta iniciativa. Liderada por Canadá y Noruega, abre la posibilidad de una justicia internacional que no descansa en la voluntad de las potencias (como el Consejo de Seguridad) y que defienda la vida y la seguridad de los ciudadanos y no de los estados o las mayorías dominantes. La propuesta ha protegido la soberanía de los países, considerando que su jurisdicción se limitará a los casos de crímenes concebidos como un "plan o política" a gran escala, y no incluirá actos de violencia aislados. Incluso en el caso de una demanda que proceda, el fiscal de la Corte dará aviso al sistema nacional de

<sup>36</sup>México suscribió el estatuto en septiembre de 2000, en el marco de la Cumbre de Milenio de la ONU, como el Estado firmante número 99, y el 15 de diciembre de 2002 el Senado de la República aprobó las reformas constitucionales necesarias para su ratificación (artículo 21).

justicia, que tendrá derecho de actuar primero. Solamente si éste se muestra incapaz o sin voluntad de actuar, intervendrá la Corte Internacional. Aunque se desestimó el intento de Estados Unidos de limitar la actuación de la Corte a las investigaciones encargadas por el Consejo de Seguridad y se aprobó la figura de un fiscal independiente, bajo la presión de Francia se aprobó la cláusula de *opting out*, que permite a un Estado rechazar la jurisdicción de la Corte durante siete años, opción ya aprovechada por el gobierno de Colombia, para evitar la responsabilidad por las tácticas empleadas en su campaña militar en contra de la guerrilla.

Con todo y estos candados, la administración de George W. Bush anuló los compromisos asumidos por Estados Unidos durante el gobierno de Clinton, y declaró que ni siquiera presentará el Estatuto de Roma a la ratificación del Senado. Esta negativa desencadenó otro conflicto con la Unión Europea, que declaró su apoyo incondicional a la Corte. A principios de julio de 2002, la negativa de Bush creó un conflicto internacional, cuando Estados Unidos vetó la renovación del mandato de la misión policial de la ONU en Bosnia. El 10. de julio, cuando la Corte oficialmente entró en funciones, Estados Unidos anunció que no participaría en las misiones de paz de la ONU, y retiraría a sus soldados de los Balcanes (Bosnia y Kosovo). Aunque de cualquier manera estas misiones iban a pasar a ser responsabilidad de la UE a partir de 2003, la negativa estadounidense puso en jaque a la comunidad internacional, porque Europa no tenía la capacidad de adelantar la operación de "europeizar" a las misiones. Independientemente de las misiones en los Balcanes, también estaba en entredicho la presencia de los cascos azules de la ONU en Líbano (FINUL), cuya autorización se votaba en el Consejo de Seguridad unas semanas más tarde. El problema más delicado no era en sí la presencia de los soldados estadounidenses en las misiones de la ONU, sino la aportación financiera: este país contribuye con el 25 por ciento del presupuesto de los cascos azules.

Finalmente, EUA presentó al Consejo de Seguridad un nuevo texto que desbloqueó el conflicto. La nueva propuesta utilizó como recurso legal el artículo 16 del Estatuto de Roma, y permitió que soldados estadounidenses quedaran exentos de cualquier investigación o juicio durante un año, periodo renovable por el Consejo de Seguridad. A diferencia de las demandas anteriores, Estados Unidos renunció a su demanda de inmunidad absoluta para todos los países que no hayan ratificado su adhesión a la CPI, y el compromiso fue aceptado por el consejo. La controversia renació en junio de 2003, cuando Estados Unidos pidió la extensión de la prórroga por un año más, bajo la amenaza de retirar su apoyo a las misiones de la ONU en Bosnia y en Afganistán. La petición fue aprobada con la abstención de Francia, Alemania y Siria, lo que fue interpretado como clara prueba que las tensiones de la posguerra en Iraq no habían terminado.

De cualquier manera, la excepción de un año condicionada a la aprobación del Consejo de Seguridad, no es solución satisfactoria para EUA, y este país inició desde 2002 negociaciones bilaterales con los países que han ratificado el Estatuto de Roma, para que éstos se comprometieran a no extraditar a los ciudadanos estadounidenses. Los primeros en firmar estos acuerdos fueron Israel, Rumania y Timor Oriental. Después de la decisión de Rumania, la Comisión Europea advirtió a los países aspirantes a ingresar a la UE que no debían negociar con Washington acuerdos de inmunidad a sus tropas. Noruega, Yugoslavia, Canadá, Eslovaquia y Suiza fueron los primeros países en negarse a negociar. Sin embargo, los países candidatos a ingresar a la OTAN (Estonia, Lituania, Letonia, Eslovenia, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria) son más vulnerables a las presiones de EUA, precisamente por la vinculación encubierta de sendos tópicos. Para aumentar la presión, el Congreso estadounidense aprobó una ley que permite suspender la asistencia militar estadounidense

a los países que no firmen estos acuerdos. Frente a las protestas de los aliados, Estados Unidos otorgó la excepción a los miembros de la OTAN y a los países que ha definido como aliados estratégicos (Israel, Australia, Egipto, Corea del Sur, Japón, Jordania, Argentina, Bahrein y Filipinas). Para junio de 2003, el gobierno de Estados Unidos había firmado ya 50 acuerdos bilaterales, además de los supuestos siete acuerdos secretos. A los demás países subordinados, curiosamente también 50, la Casa Blanca aplicó la suspensión de las ayudas militares a partir del 1o. de julio de 2003.<sup>37</sup> Entre los países europeos, se encuentran los seis candidatos a ingresar a la OTAN: Letonia, Lituania, Eslovenia, Estonia, Eslovaquia y Bulgaria.

En este conflicto, la Unión Europea ya se mostró dividida, aunque logró finalmente un compromiso. Frente a la petición formal de Estados Unidos para que sus aliados europeos firmaran los acuerdos de no extradición, y el apoyo declarado a esta medida por Reino Unido e Italia, la Unión Europea negoció una postura intermedia. El 30 de septiembre de 2002, los ministros de Asuntos Exteriores concedieron a los países miembros de la Unión Europea la libertad de firmar acuerdos bilaterales con EUA, con las siguientes condiciones:

1. la no inmunidad de los estadounidenses (deberán ser juzgados en su propio país),
2. la no reciprocidad (ningún país europeo puede pedir la no extradición para sus ciudadanos),
3. el alcance limitado (sólo afectará al personal diplomático, militar o civil, enviado al territorio comunitario).

<sup>37</sup> En realidad la medida es más bien simbólica porque no afecta a las ayudas ya aprobadas, sino las futuras. Uno de los países aparentemente más afectados es Colombia, el tercer mayor receptor de asistencia militar después de Israel y Egipto, con más de 2,000 millones de dólares, sin embargo, la medida se produce después de que el gobierno haya aprobado las ayudas para el siguiente periodo presupuestal, mencionadas en el apartado anterior. De cualquier manera, el gobierno de Colombia decidió firmar el acuerdo, para conservar las ayudas en el futuro.

Todavía en junio de 2003, el Parlamento Europeo criticó a Estados Unidos por presionar a los países candidatos a la Unión Europea para ampliar los alcances de los acuerdos bilaterales. La decidida postura europea permitió que Eslovenia y Letonia rechazaran las presiones estadounidenses, aunque Albania y Bosnia-Herzegovina los han ratificado.

A pesar del apoyo de Reino Unido y de Italia a la demanda estadounidense de la inmunidad, Europa mantiene su definición ampliada de la seguridad y su compromiso con un sistema internacional multilateral y cooperativo. Esto no significa que los estados europeos acepten sin reservas anteponer los derechos de las personas a su propio interés: el caso de Francia y la cláusula de *opting out* claramente demuestra que el gobierno estadounidense no es el único interesado en proteger a sus soldados. La diferencia entre sendas regiones no se puede explicar sin la referencia a las demandas de la sociedad civil y su percepción de las amenazas. Y esta radiografía no sería completa sin la reseña del problema en torno al Protocolo de Kioto.

## EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD ECOLÓGICA

De acuerdo con los reportes del Panel Internacional sobre Cambio Climático, publicados en el año 2001,<sup>38</sup> los daños provocados por el cambio climático a los glaciares, arrecifes de coral, manglares y bosques podrían ser irreversibles de no tomarse medidas de inmediato. Los datos más dramáticos afirman que:

- En los próximos 100 años la temperatura aumentará entre 1.4 y 5.8°C y el nivel del mar subirá entre 8 y 88 centímetros., lo que acarreará inundaciones y sequías más frecuentes, hambre y epidemias.
- Las ciudades que están en riesgo de inundarse son: Madras, Calcuta, Bangkok, Manila y Jakarta en Asia; Dakar, Freetown,

<sup>38</sup> José Sarukhán, "La ética de un desarrollo verdaderamente sustentable", *Este País* 121, abril de 2001, p. 86.

Monrovia, Abidjan, Accra, Lagos y Libreville en África; Nueva York, Nueva Orleans y Miami en América del Norte.

- El calentamiento en el siglo XX fue el mayor ocurrido durante los últimos 1,000 años, y como su efecto se ha fundido el 40 por ciento del hielo del Ártico, y tres icebergs del tamaño del estado de Colima se han desprendido del casquete Antártico.
- También ocurrió el retroceso generalizado de los glaciales en las montañas de las regiones no polares. Los Alpes han perdido el 50 por ciento de su masa glaciar, se calcula que para el año 2020, los Himalayas perderán el 20 por ciento.
- La tasa de elevación del nivel del mar durante el siglo XX ha sido 10 veces mayor que la tasa promedio de los últimos 3,000 años.
- La concentración de los gases de invernadero ha aumentado entre 16 y 250 por ciento.
- Las concentraciones actuales del bióxido de carbono son las más altas en los últimos 420,000 años (y probablemente de los últimos dos millones de años), a causa del uso de combustibles fósiles.

Adicionalmente, debemos tomar en cuenta que las consecuencias del calentamiento del planeta afectarán más a las poblaciones pobres, porque los países desarrollados, que cuentan con más recursos financieros y tecnológicos, tendrán mayor facilidad para adaptarse a éstos.

A pesar de estos datos dramáticos, pocas han sido acciones coordinadas de la comunidad internacional, y las vicisitudes del Protocolo de Kioto reflejan las razones. Es evidente que los países que más contribuyen al problema, son las principales potencias industriales. Para obligarlos a contribuir también con la solución, en el año 1997 se firmó el acuerdo de Kioto que comprometía a los 38 países más industrializados a reducir en un 5.2 por ciento las emisiones de los gases más contaminantes antes de 2012. La ratificación del acuerdo estaba prevista para el año 2002, sin embargo, en el contexto de la desaceleración económica George W. Bush desde el inicio de su administración

anunció que no ratificaría el protocolo. Con un 25 por ciento de la producción mundial de las emisiones, la decisión de Estados Unidos afecta la eficiencia de las medidas adoptadas por otros países, incluso si los países de la Unión Europea ratifican el protocolo y aplican las medidas. De hecho, para que el protocolo entrara en vigor, se necesitaba que los países ratificantes fueran en conjunto emisores de por lo menos el 55 por ciento del bióxido de carbono.

George W. Bush explicó durante su primera visita a Europa (junio de 2001) que la negativa de ratificar el Protocolo de Kioto se debía a su escasa "cientificidad",<sup>39</sup> al impacto negativo que éste tendría para la economía estadounidense y al hecho que sólo imponía cargas a los países desarrollados. Para los europeos la postura del Presidente estadounidense se explicaba mejor por sus vínculos con los intereses corporativos de la industria petrolera, la más afectada por las medidas acordadas en Kioto. En la declaración conjunta del Consejo Europeo y del mandatario estadounidense, se asentó la discrepancia que mantienen las partes sobre el protocolo: la Unión Europea recalcó su compromiso de aplicar las medidas de restricción de emisión de gases, mientras que el compromiso de Estados Unidos se limitó a promover las investigaciones en el ámbito del medio ambiente. Adicionalmente, la Unión Europea, Canadá, Suiza, Islandia, Noruega y Nueva Zelanda se comprometieron a destinar 410 millones de dólares anuales para que los países en desarrollo pudieran combatir el cambio climático y sus efectos. Estados Unidos, en cambio, propuso que el protocolo incluyera la posibilidad de que un país pudiera comprar las cuotas no utilizadas por otros países. De esta forma, una potencia industrial, una vez

<sup>39</sup> En este sentido, el gobierno de Estados Unidos no acepta ni los estudios de su propia Agencia de Protección Ambiental. Por ejemplo, en junio de 2003, la Casa Blanca censuró el reporte sobre el calentamiento global de la agencia, eliminando referencias a varios estudios que vinculan el problema con emisiones de gases y que demuestran un dramático crecimiento de temperaturas en toda la Tierra. En su lugar, fue insertado un estudio con conclusiones contrarias, elaborado por el Instituto Estadounidense del Petróleo.

llegando al límite de la emisión permitida, podría seguir contaminando a cuenta de los países agrícolas, a cambio de un pago negociado.

En general, entre los países desarrollados, la postura europea era la más radical. Aunque su economía también se vería afectada por las medidas ecológicas, los gobiernos europeos están bajo la fuerte presión de las organizaciones ecologistas. La posición de Japón fue menos radical que la de Estados Unidos: aunque este país no rechazó el acuerdo, lo renegoció durante la Cumbre del Clima, celebrada en Bonn en julio de 2001. El compromiso implicó una disminución en casi un 4 por ciento en el objetivo de reducción de gases previsto en el protocolo, pero permitió que Japón lo ratificara en junio de 2002.

El enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Europea en torno al problema ecológico resurgió durante la Cumbre de la Tierra en Johannesburgo (agosto de 2002). Europa y los países latinoamericanos querían incluir en el acuerdo final un compromiso concreto de utilización de un 15 por ciento de energías verdes (no petróleo ni átomo) respecto al consumo total, para el año 2010. Sin embargo, EUA y los países de la OPEP bloquearon este acuerdo y forzaron una declaración vaga sobre la necesidad de un aumento sustancial. En la misma cumbre, Rusia y China (el segundo emisor de bióxido más grande en el mundo) anunciaron que pronto ratificarían el Protocolo de Kioto, sin embargo después se retiraron de este compromiso, considerando que los pone en desventaja frente a Estados Unidos. De esta forma, la negativa estadounidense de ratificar el protocolo se ha convertido en la detonante del fracaso de Kioto.

## CONCLUSIONES

La idea de que el mundo sería un lugar más seguro si todos los países fueran democráticos y respetuosos de los derechos inherentes de las personas, no es nueva en el Occidente. Ya Kant



confiaba que la paz perpetua es una transformación radical, pero indispensable de los asuntos humanos, para que se logre la verdadera seguridad. El gran filósofo consideraba que existen dos caminos para la paz perpetua: un Estado universal o una confederación libre de estados democráticos; y apostaba a la segunda vía por considerar que un Estado universal sería un Estado despótico.

Hoy en día, podríamos afirmar que Europa y Estados Unidos retoman la aspiración kantiana de construir una sociedad mundial pacífica, sin embargo, mientras Europa apuesta por una libre confederación de los Estados que comparten su compromiso con la democracia y los derechos humanos, Estados Unidos se empeña en construir un solo Estado despótico, proyecto irrealizable, pero cuyos intentos se han traducido en confrontaciones peligrosas. Su invasión a Iraq fue legitimada, entre otros argumentos, por la promesa de construir una sociedad democrática y libre, incluso fueron explícitas las alusiones al proceso de democratización de Alemania y Japón ocupadas después de la Segunda Guerra Mundial. Pero ya dos meses después del fin de la ofensiva militar, Paul Bremen, jefe de la Autoridad Provisional de la Coalición, tuvo que anunciar el abandono del proyecto de convocar un congreso iraquí de exiliados y opositores: el nuevo gobierno interino de Iraq surgió como efecto de negociaciones directas y en el contexto de la operación Escorpión del Desierto, cuyo objetivo fue acabar con grupos de resistencia a la ocupación, cada vez más fuertes y más activos. El sueño de la democracia construida por las tropas de ocupación ha fracasado.

El conflicto de Iraq es, indudablemente, la crisis que marca un antes y un después en las relaciones trasatlánticas. El antes —que acabamos de revisar— no estaba exento de las tensiones internas en Europa, pero para el inicio del nuevo milenio parecía que el consenso europeo finalmente fue construido. La propuesta europea de un nuevo orden mundial descansaba en el

concepto ampliado de la seguridad, seguridad que no se logra en las guerras preventivas ni con armas cada vez más sofisticadas, sino a través de la mejora de condiciones de vida de todos los habitantes del mundo. El después, es una incógnita, cuya definición depende de la capacidad de Europa de superar la destructiva fuerza del discurso estadounidense.



SEGUNDA PARTE

La vieja y la nueva Europa:  
más allá del discurso que divide

## Introducción

A FINALES de enero de 2003, el secretario estadounidense de Defensa, Donald Rumsfeld, hizo una declaración que desencadenó otra de tantas crisis entre Estados Unidos y sus aliados europeos. “No veo a Europa sólo como Alemania y Francia. Pienso que eso es la vieja Europa. Si uno mira toda Europa, su centro de peso está en el este”, afirmó en referencia la negativa de París y Berlín de apoyar su postura frente a la crisis de Iraq, por un lado, y a la carta abierta de los jefes de gobierno de algunos países europeos que la respaldaron, por el otro.

Como sucedió con los *estados delincuentes*, el Eje del Mal y otras tantas expresiones de la administración Bush, *la vieja y la nueva Europa* se convirtió en objeto de debates y, a pesar de su inexactitud fáctica, empezó a moldear la visión de la política europea. La carta abierta fue firmada por los líderes de Reino Unido, España, Italia, Portugal, Dinamarca, República Checa, Hungría y Polonia, de los cuales, evidentemente, sólo los tres últimos podrían ser considerados como miembros “nuevos” de la comunidad europea, y además situados en el este del continente. El objetivo de este discurso no fue, sin embargo, entender Europa, sino ampliar las divisiones y debilitar

el liderazgo de Francia y Alemania en vísperas de la votación de una nueva resolución sobre Iraq en el Consejo de Seguridad. Desgraciadamente, la táctica fue bastante exitosa, y la respuesta violenta del presidente Chirac solamente empeoró las relaciones intraeuropeas.

La línea de división no es nueva. Dejando de lado el tradicional apoyo británico a las políticas estadounidenses, prácticamente los mismos bandos se crearon tres años antes, como respuesta al proyecto de Sistema de Defensa Antimisiles (NMD, por sus siglas en inglés), diseñado por Estados Unidos para neutralizar un posible ataque limitado de misiles, deliberado o por error, por parte de China y de los *estados delincuentes*, así como para proteger todos los sistemas de comunicación, militares y civiles que dependen de satélites.

El proyecto implica la modernización de las estaciones de radar de alerta temprana instalados actualmente en Alaska, California, Massachusetts, la base de Thule en Groenlandia y la base de la RAF en Fylingdales, Inglaterra. En febrero de 2001, en la Conferencia de Seguridad de Munich, el secretario general de la OTAN, George Robertson, y el secretario de Estado norteamericano, Colin Powell hablaron de la posibilidad de convertir este proyecto de defensa nacional en un proyecto de defensa aliado, incorporado a las estructuras de la OTAN. Entre los miembros de la OTAN, el proyecto fue apoyado por Reino Unido, Canadá, España, Italia, Polonia y Hungría. Los demás países europeos lo rechazaron por considerarlo una invitación a la carrera armamentista renovada, postura compartida por Rusia y China, dado que implicó el desconocimiento del Tratado de Misiles Antibalísticos, suscrito en 1972 por la Unión Soviética y Estados Unidos. Durante la primera visita de Bush en Europa, el tema del escudo antimisiles fue uno de los más conflictivos de la agenda, pero finalmente, Estados Unidos negoció varias concesiones políticas y económicas con Rusia y China, quienes

suavizaron su rechazo,<sup>40</sup> y en este contexto, la postura europea dejó de ser relevante.

El discurso de la vieja y la nueva Europa no refleja, entonces, ningún fenómeno nuevo. La crisis de Iraq no dividió a una Europa antes unida, solamente puso en manifiesto las diferencias que han acompañado al proyecto de la integración desde sus orígenes, diferencias que se remontan a la gestación del orden bipolar y la inevitable redefinición de la posición internacional de los principales actores europeos. La crisis de Iraq, no por primera ni por última vez, hizo evidente el hecho de que a pesar de una concepción de seguridad compartida, Europa está todavía dividida por intereses nacionales, que determinan también las lealtades en la política internacional. El objetivo de estos capítulos es analizar los factores que definen las posturas de los principales actores en este conflicto –los protagonistas de la nueva y la vieja Europa– para evaluar después hasta qué punto, realmente, Europa se dividió en torno al problema iraquí.

<sup>40</sup>A Rusia, Bush le prometió la reducción del arsenal nuclear estadounidense, y a China aceptar suspender la moratoria de ensayos atómicos subterráneos, que abriría la puerta a la modernización de los arsenales nucleares chinos.

#### LOS ORÍGENES DEL ANTIAMERICANISMO FRANCÉS

PARA EVALUAR la actual política exterior de Francia, tenemos que remontarnos a sus orígenes, es decir, al periodo de la Segunda Guerra Mundial y la fundación del gobierno francés en el exilio. A pesar de que desde 1940 el general Charles de Gaulle era el interlocutor de los aliados, el gobierno de Vichy –que colaboraba con la Alemania nazi–, mantenía el estatus del gobierno legal de Francia. De Gaulle sabía que la colaboración con los alemanes podía ser aprovechada por los aliados para debilitar a Francia y, sobre todo, para despojarla de sus posesiones coloniales en África, Medio Oriente e Indochina. Para De Gaulle las intenciones de sus aliados quedaron al descubierto cuando en un acuerdo firmado con Winston Churchill el 7 de agosto de 1940, Reino Unido se comprometía a “devolver la plena libertad y grandeza a Francia”, pero en un anexo confidencial explícitamente no garantizaba la integridad territorial del imperio francés. Con mucho realismo, De Gaulle sabía que la derrota de la Alemania nazi era inevitable, así que consideró como su principal objetivo no solamente la liberación

de su país, sino también la defensa del interés nacional de Francia frente a los aliados. El objetivo principal era, entonces, asegurar la permanencia de Francia como una potencia europea y la participación en las decisiones políticas tomadas por las potencias vencedoras. De estos tiempos viene la profunda desconfianza del general De Gaulle hacia Reino Unido y Estados Unidos.

Una vez recuperada la libertad y finalizada la Segunda Guerra Mundial, De Gaulle se dedicó a reconstruir el estatus de potencia de Francia, con todos los elementos que la definían en el pasado: la política exterior independiente, la soberanía y autosuficiencia militar, la economía fuerte y la participación activa en la vida internacional. Sin embargo, el contexto de la Guerra Fría en nada se asemejaba al clásico orden europeo de equilibrio del poder: sólo existían dos superpotencias mundiales, definidas por sus ideologías y aparatos militares en pugna. Europa quedó convertida, en palabras de Edgar Morin, en satélite de la Unión Soviética en su parte oriental, y en protectorado de Estados Unidos en su parte occidental. La fuerte presencia de los Estados Unidos en Europa de la posguerra, lógicamente, tuvo que matizar la política exterior francesa con una orientación antiestadounidense.

En este sentido, la política del general De Gaulle se construyó sobre cinco fundamentos: el apoyo a la creación de la Comunidad Económica Europea, el desarrollo del arsenal nuclear propio, el abandono de las estructuras militares de la OTAN, buenas relaciones diplomáticas y económicas con los países comunistas y la activa presencia en el Tercer Mundo, con claro matiz de resistencia a la hegemonía estadounidense. De acuerdo con estas líneas, Francia fue el primer país occidental que reconoció la frontera occidental de Polonia (1959) y reanudó las relaciones con China (1964). De Gaulle fue también el primer político occidental en visitar Unión Soviética (1966). En 1963 el presidente francés anunció su concepto de *Europa desde el Atlántico*



*hasta los Urales* que consistía en estrechar las relaciones bilaterales entre Francia y los países del bloque socialista, y a nivel de discurso claramente se oponía a la prioridad de las relaciones trasatlánticas. De hecho, el concepto de *Europa desde el Atlántico hasta los Urales* fue retomado por Rusia en los años noventa, para revivir el proyecto gaullista de una Europa sin presencia militar estadounidense.

En cuanto a los países del Tercer Mundo, el primer choque entre Francia y Estados Unidos se manifestó durante el proceso de descolonización. Estados Unidos no poseía colonias y a finales de la Segunda Guerra Mundial extendió su influencia apoyando las aspiraciones independentistas de las colonias europeas, y en general las acciones que limitaban la presencia europea en Asia, África y el Medio Oriente, como lo fue la condena de la intervención franco-británica en la crisis del Canal de Suez (1956). Sin embargo, una vez establecida la dominación estadounidense, De Gaulle posicionó a Francia como el líder occidental de la lucha contra el neoimperialismo estadounidense en el Tercer Mundo. Francia criticó la política de Estados Unidos en Vietnam, y en 1964 ofreció ayuda militar al gobierno del príncipe Shihanouk en Camboya, gracias a lo cual éste rechazó la ayuda norteamericana y mantuvo la neutralidad en el conflicto en Vietnam. En el mismo año, De Gaulle condenó la intervención en Congo, en 1965 en la República Dominicana. También en el año 1964 visitó 11 países latinoamericanos, en una gira triunfal con fuerte matiz antinorteamericano. En 1967 De Gaulle visitó Canadá, incluyendo Quebec donde dio el famoso grito: "Que viva Quebec libre"; en el mismo año apoyó a los países árabes en contra de Israel.

Si en el caso del Segundo y Tercer Mundo el elemento antiestadounidense fue principalmente discursivo, la construcción de la Europa integrada y de la independencia militar francesa, respectivamente, se tradujeron en los enfrentamientos abiertos con Estados Unidos y su aliado Reino Unido, conflictos no

menos dramáticos que la crisis en torno a Iraq en la primavera de 2003.

Dado que al inicio de la Guerra Fría el estatus de la superpotencia fue determinado por el acceso a la tecnología nuclear, Francia desde 1954 tomó la decisión de desarrollar su propia capacidad nuclear, y en 1960 tuvo lugar la primera prueba con bomba atómica. De Gaulle consideraba que renunciar al armamento nuclear propio significaba una dependencia de Estados Unidos no solamente en el aspecto militar, sino también político. En este sentido, Francia declaró que su arsenal nuclear solamente sería utilizado en respuesta a un ataque nuclear –a diferencia de la OTAN que en sus estatutos declaraba el derecho de usar las armas nucleares con fines preventivos–, y que una vez perfeccionado el armamento estaba dispuesta a ofrecer el “paraguas nuclear” a otros países europeos, sustituyendo la protección norteamericana. En represalia, Estados Unidos prohibió a su industria cualquier colaboración con la industria francesa, así como la venta de tecnología para impedir la creación del arsenal nuclear francés y los aviones Mirage, capaces de trasladar los cohetes nucleares, decisión que a la larga fortaleció la independencia tecnológica gala.

Fue todavía más dramático el enfrentamiento entre Francia y Estados Unidos en el seno de la OTAN. En 1958, Estados Unidos intervino militarmente en Líbano y Gran Bretaña en Jordania, ambos sin consultar a los demás miembros de la OTAN. De Gaulle cuestionó la actitud de ambos países, alegando que el compromiso de los aliados de apoyar a las tropas de Estados Unidos, obligaba a este país, en reciprocidad, a hacer consultas antes de tomar decisiones militares. En sí, Francia no criticó las intervenciones en Medio Oriente, solamente exigió ser incorporada al *petit comité*, a través de una presidencia conjunta franco-británico-estadounidense, para tomar las decisiones estratégicas y para el control del arsenal nuclear. Estados Unidos rechazó la propuesta francesa, y a partir de esta negativa, Francia empezó

el retiro de sus tropas de las estructuras militares de la OTAN. En los años cincuenta, Francia era el país clave para la OTAN, dado que en su territorio estaba el Cuartel General del Mando Supremo Aliado en Europa. Sin embargo, la dominación de Estados Unidos era tan fuerte que, en el caso de un conflicto armado, el gobierno francés no podía decidir sobre sus propias tropas integradas dentro de la fuerza militar del pacto. En este contexto, en marzo de 1959, De Gaulle retiró la flota mediterránea francesa del mando de la OTAN y obligó a los Estados Unidos a desplazar sus bombarderos a Alemania. En 1963, retiró de la OTAN la flota atlántica, y finalmente el 21 de febrero de 1966 De Gaulle anunció que Francia se retiraba definitivamente de las estructuras militares de la OTAN y solamente permanecería en las estructuras políticas del pacto. En consecuencia, las tropas estadounidenses tuvieron que abandonar el suelo francés y el cuartel general fue trasladado a Bélgica.

No obstante los esfuerzos por mantener la soberanía militar, De Gaulle estaba consciente de que en el orden bipolar Francia, un país mediano, no tenía ninguna posibilidad de convertirse en un tercer polo, equivalente a la URSS o a Estados Unidos en su posición internacional. De ahí que De Gaulle, a pesar del pasado conflictivo, aceptó el ambicioso proyecto de la integración europea construida sobre la reconciliación franco-alemana. Es virtualmente imposible sobreestimar la importancia del interés nacional de Francia en la construcción de una Europa unida. Desde sus orígenes en los años cincuenta, la participación y el liderazgo francés en el proyecto europeo enfrenta la insoluble paradoja de desear una Europa suficientemente fuerte para que sea capaz de contrarrestar la hegemonía estadounidense y suficientemente débil para hacer distinguible la posición de Francia como potencia regional y mundial. De ahí que, para De Gaulle, la Comunidad Económica Europea sería un instrumento más que un objetivo. Los ambiciosos planes de Schuman y Monnet de erradicar por siempre el conflicto intra-

europeo, se reducían para el líder francés al instrumento de control sobre Alemania y de independencia respecto a Estados Unidos. La realización de los intereses propios en varias ocasiones llevó a Francia a provocar divisiones en el seno europeo, como lo fue su oposición a la participación de Reino Unido, dos veces vetada por Francia (1963 y 1967), siempre con el argumento de que la privilegiada relación bilateral entre Reino Unido y Estados Unidos destruiría la independencia del proceso de la integración.

### LA HERENCIA GAULLISTA

El carácter antiestadounidense de la política francesa fue matizado por sus sucesores en los años setenta y los ochenta, pero renace cuando en mayo de 1995 el neogaullista Jacques Chirac asume la presidencia. La afiliación gaullista de Chirac no es sólo elaboración teórica de los analistas, es declarada por el actual presidente, y ha definido la política exterior francesa durante las dos última décadas. A escaso mes de asumir el poder, Jacques Chirac tomó la decisión de reanudar las pruebas nucleares, suspendidas por François Mitterand en 1992,<sup>41</sup> y ofreció a los países europeos la protección nuclear independiente de la norteamericana.

La reacción francesa a la política estadounidense en Iraq se entiende mejor si consideramos que para Chirac África y Medio Oriente son el escenario privilegiado de la pugna por la influen-

<sup>41</sup> Los ensayos se llevaron a cabo en el Pacífico (Mururoa) de septiembre de 1995 a mayo de 1996. Después Francia ratificó el tratado de la prohibición definitiva de las pruebas nucleares, que solamente permite simulaciones y pruebas computarizadas, hecho que limita la posesión de armas nucleares de última generación a los países más ricos. Francia justificó las pruebas con la necesidad de actualizar su tecnología nuclear y tener el armamento más sofisticado, capaz de destruir los objetivos militares muy específicos, sin dañar los civiles. Pero Chirac tampoco ocultó su aspiración de aumentar la independencia de Europa frente a los Estados Unidos, cuando renovó la oferta gaullista de un paraguas nuclear puramente europeo. Esta vez, en contraste con las violentas protestas de los países asiáticos, los aliados de la OTAN se abstuvieron de criticar la decisión de Francia, y en Europa sólo hubo protestas en los países con tradición de neutralidad.

cia. A principios de la década de los noventa, la firma de paz entre Israel y la Organización de Liberación de Palestina (13 de septiembre de 1993) parecía terminar uno de los conflictos más antiguos y reafirmaba la posición hegemónica de Estados Unidos. Sin embargo, el asesinato de Rabin y la política de confrontación del presidente israelí Netanyahu iniciaron una nueva etapa en las negociaciones de paz en Medio Oriente. Las estrechas relaciones entre Israel y Estados Unidos han permitido a Jacques Chirac proponer una nueva opción a los países árabes: Europa (Francia, si los demás países no quieren involucrarse) tomaría la tarea de expresar y apoyar los intereses de los palestinos.

La iniciativa de mayor presencia en las negociaciones entre los palestinos e Israel fue presentada durante la visita de Chirac en la región, en octubre de 1996. En aquella ocasión, el presidente de Francia visitó Siria, Israel, Jordania, Líbano, Egipto y la Autonomía Palestina, y claramente marcó su distancia con Israel y el apoyo a los palestinos. En el parlamento palestino en Ramallah, Chirac dijo que el estado palestino independiente era la mejor garantía para la paz en Medio Oriente y criticó la política de Netanyahu sobre la construcción de nuevos asentamientos judíos en los territorios ocupados.

En cuanto a las negociaciones sobre la aplicación del acuerdo de paz sobre Medio Oriente, Chirac afirmó que el estancamiento se debía a la desconfianza de los países árabes, quienes consideran que Estados Unidos sólo representa los intereses de Israel, y propuso la participación de Europa para agilizar la negociación. Tanto Israel como Estados Unidos rechazaron la iniciativa francesa y pidieron que los europeos no se mezclaran en las negociaciones. Sin embargo, el líder palestino Yassir Arafat, en varias ocasiones posteriores pidió la intervención de Europa, en vista de que Estados Unidos era incapaz de presionar al primer ministro israelí Netanyahu para que renunciara a la actitud de confrontación con los palestinos.

La estrategia de Chirac en esta región también era continuación de la política del general De Gaulle. Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, las relaciones entre Israel y Francia fueron muy buenas e implicaban la venta de armamento y tecnología, incluyendo la nuclear. Hay que tomar en cuenta que en los años de la guerra de Argelia, Francia e Israel tenían un enemigo común: el panarabismo de Gamal Abdel Nasser. Incluso hubo cooperación estrecha en el conflicto del Canal de Suez. El punto de quiebre fue la guerra de 1967 y el decreto de embargo a la venta del armamento que De Gaulle declaró contra Israel. A partir de este momento, Francia apoya en política internacional el derecho de la autodeterminación de los palestinos. En las sociedades árabes, la imagen y el recuerdo del general De Gaulle es muy viva y entusiasta. De Gaulle ha estructurado la política de Francia respecto a los países árabes, y sus sucesores solamente la han continuado. Sus dos vertientes principales han sido el apoyo a la Organización de Liberación de Palestina y a su líder Yassir Arafat, así como la alianza con Iraq (con la breve excepción de la primera guerra del golfo). Francia considera que históricamente tiene fundamentos para tener mayor influencia en la región. Acusa a Estados Unidos de construir su política exterior hacia la región con el único criterio de sus intereses económicos, específicamente el control de petróleo y la venta de armamento. Por lo tanto, la política de Chirac ha sido mantener buenas relaciones con todos los países de la región, pero principalmente con los enemigos de Estados Unidos: Iraq, Libia e Irán.

A principios de los años noventa, cuando Francia hablaba en nombre de Europa, los demás países europeos no compartían el interés francés por la política activa en Medio Oriente. Los países mediterráneos: España e Italia estaban más interesados por la cercanía de la región, sin embargo, Reino Unido no quería afectar sus estrechas relaciones con Estados Unidos; y Alemania, por su pasado, estaba paralizada en cualquier iniciativa

que implicaba a Israel. A partir de la victoria electoral de los laboristas en Gran Bretaña, y el papel activo de Alemania en la OTAN, la Unión Europea empezó a respaldar más las iniciativas francesas, y pudo definir finalmente una postura europea frente al conflicto de Medio Oriente.<sup>42</sup>

Si el conflicto de intereses en Medio Oriente enfrentó a Francia y a Estados Unidos desde finales de los setenta, África se ha convertido en el escenario de pugna desde la década de los noventa, cuando inicia el activismo de la administración Clinton en esta región. Evidentemente, Francia siempre ha considerado África como su zona de influencia y desde el proceso de descolonización ha tenido cuidado de mantener la influencia en la región a través del apoyo a los políticos africanos francófilos.<sup>43</sup> Sin embargo, en los años noventa, la política de París orientada a apoyar a las viejas élites resultó desastrosa para los intereses de Francia, y permitió a Estados Unidos entrar en las antiguas zonas de influencia gala.<sup>44</sup> El debilitamiento de Fran-

<sup>42</sup>Véase el capítulo "La redefinición de los intereses estratégicos de Europa y el futuro de la PESC".

<sup>43</sup>Francia también justifica su presencia con la protección de los civiles franceses. De acuerdo con los censos de los consulados franceses del enero de 1997, en África había 118,661 franceses (sin contar los 8,000 militares). Los países con mayor colonia francesa son: Madagascar (más de 22,000), Costa de Marfil (más de 20,000), Senegal (más de 15,000) y Gabon (más de 11,000) (de acuerdo con Le Point del 14 de junio de 1997, p. 23). Las tropas francesas están estacionadas en el Sahara occidental, Senegal, Costa de Marfil, Gabón, Etiopía y Chad. En septiembre de 2002, Francia envió tropas adicionales a Costa de Marfil, país sumergido en una guerra civil, para proteger a los conciudadanos. Costa de Marfil era uno de los países más prósperos y estables de África hasta el golpe de Estado militar en 1999. La guerra civil inició a mitad de septiembre de 2002, cuando cientos de soldados se sublevaron en contra de la reforma del Estado, encabezados por el general Güei, quien dirigió también el golpe de Estado en 1999.

<sup>44</sup>Un claro ejemplo de ello fue el conflicto en Zaire, actual República Democrática de Congo, donde Francia apoyó al viejo dictador Mobutu, mientras que el rebelde Kabila se benefició con el apoyo estadounidense. La influencia de Francia en Congo data del año 1978, cuando París mandó tropas a este país para apoyar el gobierno de Mobutu contra los insurgentes de Katanga, apoyados por Angola comunista. En aquella ocasión Francia sustituyó la influencia belga, anterior metrópoli colonial. Francia sostuvo su apoyo al dictador Mobutu hasta su derrota en 1997 y la victoria de Laurent Desiré Kabila, apoyado por Estados Unidos. Aunque no hubo intervención militar ni de Francia ni de Estados Unidos, el conflicto por la influencia en este país centroafricano rico en diamantes,

cia en la región no sólo se debía al apoyo a las élites viejas y corruptas, sino a la disminución de la ayuda económica directa. Si las relaciones económicas y comerciales iban a ser sometidas a los criterios del mercado, Francia no ofrecía ninguna ventaja frente a la política estadounidense de la promoción de inversión privada.

Frente a la mayor presencia estadounidense en la región, la política exterior francesa en África fue redefinida a partir de 1997, periodo que coincidió con la victoria electoral del partido socialista y la formación del gobierno de izquierda con Lionel Jospin como primer ministro (junio de 1997). Una de las promesas de Jospin era la creación de una "política exterior socialista", que en realidad no significó cambios dramáticos, entre otros factores porque en Francia es el presidente quien decide sobre la política exterior, y el primer ministro sólo puede hacer sugerencias. En cuanto a la política de Francia en África, específicamente, Jospin prometió terminar con los antiguos *lobbies* y apoyar a los líderes jóvenes, capaces de establecer la democracia en los países africanos. En agosto de 1997 en la cumbre franco-africana en Ouagadougou, Jacques Chirac anunció los lineamientos de la política exterior de Francia con respecto a África, respaldados por las declaraciones que el nuevo canciller francés, Hubert Védrine presentó, en octubre de 1997, durante su gira por cuatro países africanos. Aunque, según sus palabras, no se trataba de olvidar a los "amigos tradicionales", la nueva política no repetiría los esquemas del pasado. Francia reiteró su intención de no intervenir política ni militarmente en los asuntos internos de los países africanos, pero también ofreció

---

se vio en las negociaciones: Estados Unidos exigía la renuncia y exilio de Mobutu, Francia sostenía que el gobierno de Mobutu garantizaba la estabilidad en África central. Francia acusó a Estados Unidos de estar colaborando secretamente con los rebeldes de Kabila, a quienes Estados Unidos supuestamente suministró el equipo de comunicación con tecnología de punta. El precio por este apoyo sería la ruptura con París y el apoyo a las empresas norteamericanas, una vez establecido Kabila como presidente.



la asesoría para construir las fuerzas de paz africanas, incluyendo el entrenamiento y el suministro de equipo. Las declaraciones no significaron un cambio dramático en la política exterior francesa, simplemente un intento de enmarcar el activismo francés en la política exterior común de Europa, como lo demuestra la Operación Artemisa,<sup>45</sup> activada por el Consejo de Ministros de la UE el 13 de junio de 2003.

## CONCLUSIONES

Francia es, indudablemente, el núcleo de la oposición europea a la presencia estadounidense, tanto en Europa, como en otras regiones del mundo. Sin embargo, el breve repaso de la política exterior francesa nos lleva irremediamente a la conclusión que el conflicto entre estos países es tan agudo, porque las semejanzas en la conceptualización del mundo son muy amplias. Desde que Charles de Gaulle retira a Francia de las estructuras militares de la OTAN, como represalia por las decisiones unilaterales en Medio Oriente, la esencia de la insubordinación francesa no es el rechazo a la intervención militar en sí, sino la marginación de Francia de la toma de decisiones.

De entre los países europeos, Francia es la más dispuesta a mandar sus tropas al exterior, de asumir incluso el costo económico del gasto militar y de la pérdida de vidas humanas. Es también una sociedad preocupada por el terrorismo internacional, principalmente de origen fundamentalista islámico, porque tiene un porcentaje de población islámica significativo, y ya en 1995 fue escenario de atentados como respuesta a su implicación en el conflicto en Argelia.<sup>46</sup> Las reformas internas del

<sup>45</sup> Misión de la Fuerza de Despliegue Rápido de la Unión Europea en la República Democrática de Congo, autorizada por el Consejo de Seguridad el 30 de mayo de 2003.

<sup>46</sup> Fueron tres los atentados: el 25 de julio de 1995 en los cafés de la plaza de Saint-Michel, el 6 de octubre en la estación de metro Maison-Blanche y el 17 de octubre en la estación ferroviaria del Museo de Orsay. Afectaron principalmente los ingresos por el turismo.

primer ministro Raffarin, que refuerzan el poder policiaco frente al judicial, no son muy diferentes a las medidas aplicadas por Ashcroft.<sup>47</sup> Chirac fue el primer presidente europeo en expresar personalmente su apoyo moral a Estados Unidos después del 11-S. Un año después de los atentados, en septiembre de 2002, el gobierno francés aprobó un aumento al gasto militar para los próximos seis años, a 88,870 millones de euros. Según las declaraciones del gobierno, el objetivo es darle a Francia un papel motor en la defensa de Europa y lograr equiparar el poder francés con el británico (Reino Unido dedica el 2.5 por ciento del presupuesto a la defensa, mientras que Francia sólo el 1.9 por ciento). En aquella ocasión, Chirac refrendó el compromiso francés de lograr la autonomía de Europa respecto a la OTAN, por lo cual en los planes del desarrollo militar se contempló modernizar el arsenal nuclear, desarrollar el sistema de defensa antimisiles y modernizar los medios de transporte. En definitiva, Francia aspira y envidia la posición de superpotencia que tiene su rival.

Si Francia apoya el orden mundial multipolar, fundado en el derecho internacional y en el sistema de organizaciones internacionales –la ONU principalmente–, es porque no puede oponerse sola a Estados Unidos. Así como el general De Gaulle recurrió al proyecto de la Comunidad Económica Europea para aumentar el poderío francés, Jacques Chirac defiende la ONU, porque su posición del miembro permanente del Consejo de Seguridad le da la posibilidad única de tener el mismo poder sobre la política internacional que tiene Estados Unidos.

<sup>47</sup> Específicamente se amplía el poder de la policía frente al Poder Judicial, permitiendo intervenir los teléfonos sin autorización judicial (viola el principio de la presunción de la inocencia) y detener al sospechoso durante cuatro días, en vez de 48 horas. Se amplía a 15 días el periodo de la investigación preliminar, antes de dar cuenta al juez, se autoriza infiltrarse en grupos delictivos bajo una identidad falsa y se incluyen en fichas las huellas genéticas (medida hasta ahora limitada a los violadores convictos). También se autoriza instalar las cámaras de vigilancia en las “zonas sensibles” (suburbios con altos grados de marginación), para facilitar la obtención de pruebas.

Este hecho no niega que la decidida política de confrontación con Estados Unidos, le ofrece a algunos países, y en algunos conflictos específicos, la oportunidad de rechazar la hegemonía estadounidense. Tampoco hay razones para creer que Francia en el futuro se convierta en la potencia mundial. Por su tamaño medio, por su inserción en la integración europea, este país sólo puede soñar en recuperar su antigua posición de la potencia mundial. En contraste, para el fortalecimiento de Europa como una alternativa a la hegemonía estadounidense, la presión francesa es invaluable.

NO SE puede entender la actuación de Alemania en el escenario mundial sin su pasado y sin retomar la reflexión crítica sobre la historia alemana, que acompañó el proceso de desnazificación de esta sociedad finalizada la Segunda Guerra Mundial. Desde finales de los años cincuenta nace la controversia sobre las ventajas y desventajas de una constante reflexión sobre el pasado traumático, polémica que revive en 1989 con la reunificación alemana. Este debate se resume en las palabras del editorial publicado en 1993, en *Frankfurter Allgemeine Zeitung* por Michael Stürmer: "Pero ante la creciente necesidad de fundamentación plantéase la cuestión de durante cuánto tiempo hemos de seguir permitiendo todavía al convidado de piedra del pasado ejercer su derecho a veto sobre todo el presente y sobre el pasado en cuestiones de virtud ciudadana y de amor a la patria."<sup>48</sup>

La discusión sobre el pasado y el futuro de Alemania necesariamente lleva a planteamientos sobre sus relaciones con Europa y con el resto del mundo. Es cada vez más persistente la demanda de la llamada *normalidad* alema-

<sup>48</sup> Citado por Jürgen Habermas, *Más allá del Estado nacional*, Valladolid, Trotta, 1998, p. 41.

na, que se traduce en una mayor actividad en la escena mundial, y que a su vez despierta recelos de sus vecinos y aliados. La misma sociedad alemana oscila entre la aspiración de retomar la continuidad histórica como continuidad que implica el papel de una potencia europea, y el rechazo al protagonismo internacional, sobre todo si éste implica participación directa en un conflicto armado.

### LA NORMALIDAD DE LA POSGUERRA

Varios han sido los periodos del liderazgo alemán en Europa, el más antiguo es el Sacro Imperio Romano Germánico, fundado en el siglo X, después de la extinción de la rama oriental de la dinastía carolingia. Sin embargo, ya a partir del siglo XIII el imperio alemán queda atomizado en varios principados, divididos, además, por las guerras religiosas. Y aunque existía una conciencia alemana, perduró la división política y religiosa, que alcanzó el apogeo en la guerra de los 30 años (1618-1648). La paz de Westfalia reafirmó la división política de los estados alemanes y el título del emperador se convirtió en un cargo puramente nominal.

El Estado alemán moderno nació como reacción a la dominación napoleónica y las guerras de liberación que reavivaron el espíritu nacionalista. La derrota de Napoleón en Leipzig selló el triunfo de Rusia, Austria y Prusia, y el Congreso de Viena (1815) sustituyó el Sacro Imperio por una Confederación Germánica de 35 estados y cuatro ciudades libres. La llegada al poder de Otto von Bismarck en 1862 reforzó el poderío de Prusia, que logró unificar a Alemania. Cuando la nación alemana se dotó de un Estado moderno, inmediatamente entró en conflicto con su gran vecino. La rivalidad franco-alemana se tradujo en la guerra de 1871, que terminó con la humillante derrota de Francia y la pérdida de la región de Alsacia-Lorena. Los intentos alemanes de reconfigurar la dominación colonial en el mundo llevaron

a la Primera Guerra Mundial, a los Tratados de Versalles e inevitablemente al segundo conflicto armado, del cual Alemania salió no sólo destruida demográfica y económicamente, sino también dividida en la República Federal y la República Democrática de Alemania, división que perduró hasta el año de 1990.

Los europeos aprendieron de la historia que una Alemania unida tiene potencial de desequilibrar el orden europeo, sobre todo si entra en conflicto con Francia, la otra gran potencia continental. Para la Alemania de la posguerra también resultaba claro que, aunque unificada era el país más grande y más poblado de Europa, su misma fuerza la convertía en el blanco de hostilidad compartida. De ahí que la política exterior de Alemania<sup>49</sup> se centró en dos ejes: relaciones privilegiadas con Francia y con Estados Unidos, y reducción de cualquier intervención en el mundo a la ayuda humanitaria y al desarrollo. Para Alemania, la deuda histórica con Estados Unidos es consecuencia de su ayuda política y económica después de la Segunda Guerra Mundial, simbolizada por la inclusión en el Plan Marshall y la oposición al plan francés de separar la región minera de Ruhr. Sin embargo, fue el plan Schuman-Monet y la creación de la Comunidad Económica de Carbón y Acero (CECA) y después de la Comunidad Económica Europea la que le dio a Alemania la oportunidad de reintegrarse de pleno a la familia europea.

Para Schuman y Monet, los padres intelectuales de la integración europea, la reconciliación entre Francia y Alemania era la condición misma de una Europa estable, así que –independientemente de la construcción de la Comunidad Europea– el 22 de enero de 1963 Charles de Gaulle y Konrad Adenauer firmaron el Tratado del Elíseo, que inició la cooperación franco-alemana y las relaciones especiales dentro de la Comunidad Económica Europea, a través de cumbres y encuentros informales bilaterales. Los inicios de la cooperación franco-alemana fueron difí-

<sup>49</sup>Nos referimos aquí a la Alemania Federal. Alemania Democrática, como parte del bloque soviético, no tenía una política exterior soberana.

ciles. Para De Gaulle la integración europea no era más que el instrumento para “mantener a Estados Unidos fuera y a Alemania bajo control”, y sus constantes desaires hacia Estados Unidos pusieron en peligro la misma ratificación del tratado, en un parlamento alemán con la mayoría democristiana, que apostaba más a las relaciones privilegiadas con Estados Unidos. Para Adenauer era vital la reincorporación de Alemania a la comunidad occidental, pero veía como aliado más seguro a Estados Unidos, que a su enemigo y rival histórico. En realidad, la cooperación empieza a caminar apenas en la década de los setenta, con Helmut Schmidt y Valéry Giscard d’Estaing como jefes de Estado respectivos. No obstante, es en la época de Helmut Kohl (1982-1998) y de François Mitterrand (1981-1995) cuando Alemania y Francia se convierten en la pareja impulsora de la integración y definen el rostro de la Europa unificada.

Para Helmut Kohl, la Segunda Guerra Mundial no era sólo un episodio histórico, sino un recuerdo personal, y como la mayoría de su generación, cargaba con el peso moral de la responsabilidad por los crímenes nazis. Durante los 16 años de estar al frente de Alemania, Kohl promovió y defendió su visión de Alemania como *gigante económico y enano político*. Su gobierno impulsó el desarrollo económico, convirtiendo a Alemania en la primera economía en Europa. Al mismo tiempo, Alemania permaneció al margen de los conflictos internacionales, apoyando las soluciones negociadas multilateralmente, pero nunca proponiendo medidas unilaterales. Para Alemania, un mundo de organizaciones internacionales multilaterales era mucho más seguro que un mundo renacionalizado, de estados que defienden sus intereses particulares a través de tratados y cláusulas secretas que benefician a unos y excluyen a otros. Por un lado, la alianza con Estados Unidos en el ámbito de seguridad –la Organización del Tratado del Atlántico del Norte– era vital porque permitía a Alemania desentenderse del problema de la seguridad internacional. La profundización de la integración europea, por

su parte, la insertaba en una red de cooperación económica y política estable, y definía su papel en Europa.

#### LA NUEVA NORMALIDAD ALEMANA

El final de la Guerra Fría y la reunificación de Alemania inició un nuevo periodo en las relaciones alemanas con el mundo. La reunificación fue un gran proyecto personal de Kohl, la coronación de su gobierno y su pase a la historia. Pero también despertó temores en los demás países europeos, en torno al posible renacimiento del agresivo nacionalismo alemán. ¿Una Alemania europea o una Europa alemana?, se preguntaban los periódicos en Francia. Y no era de extrañarse. Alemania occidental absorbió a su parte oriental, legitimando de esta manera su propia estatalidad. Paradójicamente, la revelación del rostro dictatorial del régimen comunista, sobre todo el papel de su policía secreta *Stasi*, le dio a la derecha –hasta ahora relativamente prudente y reservada– la oportunidad de minimizar la dimensión criminal del totalitarismo nazi, y postular la necesidad de restablecer la continuidad de la historia alemana. La polémica entre intelectuales e historiadores<sup>50</sup> se inscribió de esta forma en el contexto del resurgimiento de la extrema derecha y la violencia en contra de los inmigrantes y extranjeros.

El mismo Kohl pareció haber olvidado su compromiso de no construir una política alemana independiente de la europea y su precipitado reconocimiento de la independencia de Eslovenia y Croacia –históricas zonas de influencia alemana en los Balcanes– arrastraron a la Unión Europea a legitimar la desintegración de Yugoslavia. La misma guerra en Yugoslavia, la intervención de la OTAN y su posterior permanencia en la región, paradójicamente, aumentó las presiones de Estados Unidos para que Alemania se involucrara directamente en las acciones militares, y no sólo

<sup>50</sup> Véase Jürgen Habermas *Más allá del Estado nacional*, Valladolid, Trotta, 1998.



en su financiamiento. Desde finales de la Segunda Guerra Mundial existían barreras constitucionales que impedían remilitarizar a Alemania, incluyendo la prohibición de enviar los soldados alemanes fuera del territorio nacional. En un nuevo contexto internacional, el Tribunal Constitucional de Alemania inició el debate sobre la reforma de la Constitución que permitiera a Alemania la participación militar en las fuerzas de paz de la ONU. Un mes después, en julio de 1994, la reforma fue aceptada<sup>51</sup> y en octubre de 1995 6,000 soldados alemanes fueron enviados a Bosnia, como parte del contingente de la OTAN. En el conflicto de Kosovo (1999) Alemania ya tiene asignado su propio sector de ocupación y por primera vez en la historia de la OTAN, un general alemán, Klaus Reinhardt, fue nombrado comandante en jefe de las tropas en una región de crisis.

El final de la época Kohl y la victoria electoral del Partido Socialdemócrata y de Gerhard Schröder (octubre de 1998) modificó sustancialmente la visión del interés alemán respecto a la Unión Europea, y en general sobre su posición en el mundo. Tanto la generación de Schröder (alemanes entre 30 y 40 años) como Schröder personalmente, ya no viven el complejo del pasado nazi, tan propio de la generación pasada. Por lo tanto, los socialdemócratas afirmaron que los alemanes necesitaban ser más activos en la política exterior y defender su propio interés, sin temer el *qué dirán* de las demás sociedades europeas. Los 50 años que pasaron desde el final de la segunda guerra eran suficientes para demostrar que Alemania es un país democrático, responsable en sus políticas. En sí, el discurso de Schröder estaba dirigido más hacia sus socios europeos que al resto del mundo. La promesa electoral de los socialdemócratas fue la defensa del bienestar social amenazado por la crisis económica, y en este contexto, el aligeramiento de la contribución alemana a las finanzas comunitarias parecía un buen camino.

<sup>51</sup>La participación alemana se limita a las acciones bajo control internacional y auspiciadas por la ONU, por la OTAN o por la Unión Europea.

El cambio en el discurso alemán inmediatamente se tradujo en un enfriamiento de las relaciones franco-alemanas, que coincidió además con la reforma institucional de la Unión Europea, discutida en la Cumbre de Niza (diciembre de 2000) y continuada en el foro de la Convención sobre el futuro de Europa. Varios han sido los puntos de discordia. Para Francia, la Europa integrada tiene que conservar como eje fundamental la igualdad de peso y poder entre Berlín y París. Para los actuales dirigentes alemanes, en cambio, el número de habitantes de los dos países (81 millones en Alemania frente a los 59 en Francia) es el factor determinante por el que Berlín debe tener mayor poder en el Consejo de Ministros de la UE.<sup>52</sup> Alemania quiere disminuir también su aportación al presupuesto comunitario a partir del año 2006 (actualmente contribuye con el 60 por ciento del total), lo cual implica la redefinición de las políticas agrícolas y fondos estructurales, mientras que Francia es el país más beneficiado con la política agrícola común actual. Alemania apoya la rápida integración de los países de Europa central, como una forma de pagar la "deuda histórica" con esta región y de estabilizar sus fronteras orientales, además de expandir su economía hacia estos mercados. Francia se opone a la rápida integración, considerando que las sociedades centroeuropeas sienten más lealtad hacia Estados Unidos que hacia la Unión Europea, lo cual dificultaría varios proyectos, sobre todo la instrumentalización de una política exterior común. Y fue cuando los alemanes pudieron constatar que el pasado no ha sido olvidado ni los 50 años de la convivencia pacífica fueron suficientes para normalizar el papel de Alemania en Europa. El enfrentamiento se tradujo principalmente en la guerra de discursos, donde los políticos franceses hacían alusiones a

<sup>52</sup> Finalmente, se mantuvo la paridad de votos entre los cuatro grandes (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia) en el consejo, y sólo se le asignó a Alemania el mayor número de eurodiputados en el Parlamento. La importancia del consejo consiste en que es el órgano decisorio de la Unión Europea.

la aspiración alemana de reconstruir el Sacro Imperio Romano y a la arrogancia de olvidar la lección de la Segunda Guerra Mundial.<sup>53</sup> Los políticos y los medios alemanes respondieron con una serie de debates sobre una nueva, y necesaria, normalidad en las relaciones de Alemania con los demás miembros de la comunidad internacional, basada en el olvido del pasado nazi.

Sin embargo, el escenario se hizo todavía más complejo, cuando el gobierno de Schröder se vio enfrentado a las grandes crisis internacionales. El primer periodo del gobierno socialdemócrata (1998-2002) transcurrió bajo el signo del reingreso de Alemania a la gran política mundial, hecho que reavivó los debates, y los temores, sobre el futuro papel de este país en la comunidad internacional. Aunque el Partido Socialdemócrata es el socio mayoritario de la coalición en gobierno, es su alianza con los Verdes la que hizo posible la victoria electoral.<sup>54</sup> Joschka Fischer, el ministro de Asuntos Exteriores y líder de este partido, es el político más popular en Alemania, y su presencia internacional lo ha posicionado como el candidato más fuerte para el recién creado puesto de ministro europeo de Asuntos Exteriores. No obstante, los Verdes son el partido heredero de los movimientos no sólo ecologistas, sino también pacifistas de los años setenta y ochenta, y hasta marzo de 2002, los estatutos del Partido Verde incluían el principio del pacifismo absoluto en la política exterior, así como planteaban como objetivo

<sup>53</sup> Por ejemplo, en la respuesta de Jean Pierre Chevènement como ministro de Interior de Francia a la visión del futuro de la Unión Europea, presentada en mayo de 2000 por el ministro de Exteriores alemán, Chevènement afirmó que "Fischer quiere un nuevo Sacro Imperio Germánico" y que "Alemania aún no está curada del descarrilamiento nazi" (citado por Beneyto, 2000). Aunque rectificadas posteriormente, estas declaraciones encontraron eco en el discurso del presidente de Francia Jacques Chirac en la Cumbre de Niza (diciembre de 2000), cuando negó a Alemania una asignación de votos mayor que la de Francia, con el argumento de que la experiencia de la Segunda Guerra Mundial debe permanecer en la conciencia de Europa.

<sup>54</sup> Este hecho fue visible sobre todo en las elecciones del septiembre de 2002, cuando Schröder y su rival Stoiber empataron en las votaciones (38.5 por ciento) y fueron sus socios de coalición quienes decidieron la victoria: los Verdes ganaron el 8.6 por ciento, mientras los liberales se quedaron con el 7.4 por ciento.

la desaparición de la *Bundeswehr* y el retiro de Alemania de la OTAN.

En contra de sus propias raíces, Fischer fue el ministro que legitimó los bombardeos de Kosovo, y que mandó las tropas alemanas a Afganistán. Independientemente de que ambas acciones fueron realizadas en el marco de las instituciones internacionales (OTAN y la ONU, respectivamente), el gobierno rojiverde tuvo que enfrentar la oposición de la sociedad alemana, sobre todo a los bombardeos de Kosovo. Fue tanta la protesta de la calle, que Schröder y Fischer apostaron toda su autoridad y talento para negociar el acuerdo de paz en Kosovo y poder suspender los bombardeos. Recién sorteada la crisis de Kosovo, el gobierno alemán tuvo que enfrentar el 11-S y la subsiguiente guerra contra el terrorismo internacional.

En el primer momento de esta nueva crisis, Alemania respondió de acuerdo con su política de relaciones privilegiadas con Estados Unidos. Después de los atentados en Nueva York, Alemania ofreció un apoyo pleno en la investigación (al menos tres de los terroristas vivieron en Alemania), ayuda humanitaria a los refugiados afganos y apoyo militar, que consistió en 3,900 soldados, tanques ligeros, atención médica, aerotransporte y comandos especiales de la Marina. Pero esta operación militar –superior a la participación en los Balcanes, de hecho la mayor desde la Segunda Guerra Mundial– suscitó un fuerte rechazo de la sociedad, que se tradujo en la oposición de los socios verdes de la coalición gubernamental. Aunque inmediatamente después de los atentados, el 60 por ciento de los alemanes apoyaba la participación de su país en los operativos antiterroristas, esta aceptación iba disminuyendo conforme los medios transmitían las imágenes de las víctimas civiles de los bombardeos, consideradas “costos colaterales” por la administración estadounidense. En octubre de 2001 hubo ya grandes manifestaciones en contra de la guerra. En este contexto, y a pesar de que Schröder aseguró que los soldados alemanes no partici-

parían en los bombardeos de Afganistán, los Verdes opusieron fuerte resistencia al envío de los soldados alemanes a la región. Incluso, a mediados de noviembre de 2001, cuando la aprobación de esta operación se discutía en el parlamento, un grupo de diputados socialdemócratas y verdes amenazó con retirar el voto de confianza al canciller Schröder, lo cual lo obligaría a disolver el parlamento y a convocar elecciones anticipadas, cuyo resultado podía ser favorable para la oposición. Finalmente la moción fue aprobada con la diferencia de 10 votos (336 a favor y 326 en contra), con vigencia de un año y bajo la promesa de que las tropas alemanas no participarían en las acciones ofensivas, sino humanitarias. La oposición verde también dificultó el envío de los soldados alemanes a Macedonia, en lo que es la primera operación de paz de la Unión Europea.

Estas dificultades del gobierno alemán claramente indican que el anhelado por Schröder proceso de normalización no sólo encuentra reticencias en los europeos, sino también entre su propia sociedad. En el contexto de la guerra en Afganistán, el canciller alemán defendió el papel activo que Alemania asumió en la campaña antiterrorista y explicó que su país "debe dejar definitivamente atrás el pasado y asumir el papel mundial que le corresponde, un papel que tendrá aún más peso en el futuro". "Nuestra disposición a contribuir incluso militarmente a la seguridad no es sólo un reconocimiento de las alianzas a las que pertenece Alemania, sino que también ilustra una nueva normalidad en la política exterior."<sup>55</sup> Estados Unidos y Reino Unido respaldaron el activismo político alemán, y Bonn fue escogida como sede de la conferencia internacional sobre el futuro de Afganistán. Tony Blair, personalmente, declaró en apoyo al canciller alemán que Alemania es "uno de los líderes de Europa, con gran poderío económico y político" por lo cual debe "desempeñar plenamente su papel en política exterior y de defensa".<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Citado por *El País.es*, 12 de octubre de 2001.

<sup>56</sup> *Ibidem*, 21 de noviembre de 2001.

Sin embargo, los sentimientos de los alemanes al respecto son más complejos y el anhelo de la *normalidad* no se traduce necesariamente en apoyo a la participación en acciones militares. Durante la campaña electoral del año 2002, los socialdemócratas enfrentaron la competencia muy cerrada de la oposición democristiana, que centró su crítica en la deteriorada situación económica del país. Para contrarrestar la popularidad de la centroderecha –y dado que no podía defender su gestión económica– Schröder se vio envuelto en una discusión pública sobre el patriotismo alemán, organizada en el LVII aniversario del triunfo de los aliados sobre la Alemania nazi. En aquella ocasión, el debate “Nación, patriotismo y cultura democrática”, fue conducido por el escritor alemán Martin Walser, quien en el año 1998 cuestionó la presencia permanente del pasado nazi en los medios de comunicación. En la invitación al debate, el secretario general del Partido Socialdemócrata dijo: “Nosotros en Alemania, lo decimos con orgullo en nuestro país, con un patriotismo autocrítico, pero también confiado, queremos renovar y mantener la cohesión. Y hacer justicia a nuestro papel en Europa y el mundo. Como una nación normal.”<sup>57</sup> Evidentemente, Schröder se apresuró a presentar una definición muy moderna de la nación, como espacio de recuerdos, de democracia y de solidaridad compartida, y a afirmar que la “normalidad alemana” no implica el olvido del pasado. A pesar de incorporar el discurso de la *normalidad* a la campaña socialdemócrata, el candidato democristiano, Edmund Stoiber, aventajaba a su oponente en todas las encuestas. Es en este contexto como debemos entender la postura de Alemania en la crisis de Iraq. Durante prácticamente toda la campaña, Schröder coqueteaba con el electorado conservador, retomando sus postulados de la revisión de la postura tradicional hacia el pasado nazi. Esta estrategia, evidentemente, no daba resultados y solamente alejaba a los electores tradicionalmente fieles a la izquierda. La crisis

<sup>57</sup> *Ibidem*, 9 de mayo de 2002.

de Iraq le dio la oportunidad a la coalición rojiverde de marcar la distancia con sus opositores y reconquistar algo de apoyo popular: mientras Stoiber declaraba la necesidad de respetar el compromiso político con Estados Unidos, Schröder tajantemente prometió que su gobierno no mandaría las tropas a Iraq, y ganó la reelección con una diferencia de los votos mínima.

Estados Unidos inmediatamente reaccionó a lo que consideraba la violación de los compromisos internacionales por un simple truco electorero, pero lo cierto es que la victoria de la coalición rojiverde se dio principalmente por el amplio voto a favor de los Verdes y su proyecto pacifista.

## CONCLUSIONES

De toda esta compleja red de discursos, recelos y presiones, podemos visualizar un futuro de la política alemana con bastante claridad. La *normalidad alemana* es un proyecto que la sociedad necesita y que se ha ganado. Sin embargo, los últimos cinco años han demostrado que Alemania es todavía muy vulnerable a las críticas internacionales, y las nuevas generaciones de los alemanes se sienten más seguras en un discurso europeo de multilateralismo que en el unilateralismo estadounidense. El gobierno de Alemania seguirá buscando conservar el precario equilibrio entre sus relaciones especiales con Francia y con Estados Unidos. Sin embargo, ningún gobierno –sea de izquierda o de centroderecha– puede apoyar políticas unilaterales, que se traducen en intervenciones militares.

La larga tradición de la cooperación franco-alemana ha dado frutos, como lo demuestra el sondeo de *Frankfurter Allgemeine Zeitung*,<sup>58</sup> según el cual el 64 por ciento considera a Francia un país amigo, y sólo el 9 por ciento como un país rival. Al mismo tiempo, el 49 por ciento de los alemanes consideraron a Francia como un aliado más importante que EUA (19 por

<sup>58</sup>El sondeo fue realizado entre el marzo y mayo de 2003, en plena guerra de Iraq.

ciento contestó lo contrario). El 62 por ciento de los alemanes consideró a Francia como un aliado confiable, mientras que sólo el 38 por ciento lo piensa de Estados Unidos y el 25 por ciento de Gran Bretaña. De igual forma, el 45 por ciento de los alemanes evalúa positivamente a Chirac, mientras sólo el 17 por ciento a Blair y el 10 por ciento a Bush.

Sin embargo, a pesar de esta percepción de la opinión pública, indudablemente influida por la cuestión iraquí, el futuro de Alemania implica necesariamente varios enfrentamientos con Francia, principalmente en torno a las reformas internas de la Unión Europea. Quizás en el contexto actual parece una afirmación no fundamentada en los hechos. A diferencia de las negociaciones en Niza, los preparativos para la Cumbre de Bruselas (12 y 13 de diciembre de 2003) transcurrieron en el contexto de una estrecha alianza franco-alemana para defender el borrador de la Constitución elaborado por la convención, en contra de la postura de España y Polonia, apoyadas por Reino Unido, a favor del sistema de votos acordado en Niza. Incluso a mediados de noviembre, *Le Monde* publicó un artículo en el cual analizaba varias de las declaraciones de los políticos franceses y especulaba sobre la posibilidad de que Francia y Alemania estuvieran preparando un proyecto de la unión franco-alemana, como respuesta al previsto alentamiento del proceso de la integración, provocado por la ampliación. En una rueda de prensa posterior, el ministro francés de Exteriores, Dominique de Villepin, negó la intención de crear instrumentos nuevos de colaboración, más allá de las reuniones semestrales de los consejos de ministros francés y alemán. Sin embargo, hay que considerar que en este caso, los intereses de Alemania y Francia coincidían<sup>59</sup> en su oposición al fortaleci-

<sup>59</sup> En Niza, se pactó un reparto de votos con un sistema "ponderado", sin una referencia directa a la población de cada país. Así, Alemania con 82 millones de habitantes tiene 29 votos, mismos que les corresponden a Francia y Reino Unido (ambos con 59 millones aproximadamente) e Italia (57 millones). España y Polonia (unos 40 millones de habitantes cada uno) tienen, en cambio, 27 votos a cada uno, sólo dos menos que



miento de los países medianos, lo que no modifica el hecho de que en el futuro la búsqueda de mayor protagonismo de Alemania en Europa encontrará fuerte oposición de parte de Francia. Como estrategia, buscarán negociación previa con Francia, que finalmente les ha dado resultados en varias ocasiones previas, como el problema de reformas presupuestales.<sup>60</sup> Sin embargo, es inevitable que existan tensiones en las relaciones bilaterales, tanto por el reparto de poder dentro de la UE, como en torno de la política exterior de Francia, si ésta presiona por mayor presencia militar de Europa.

---

los "grandes". Adicionalmente, el Tratado de Niza establece que para aprobar una ley se necesita la aprobación de la mayoría de los países y que éstos representen al menos al 60 por ciento de la población, pero además que sea aprobatorio al menos el 72 por ciento de los votos. Por el contrario, el proyecto constitucional propone que las decisiones en el consejo sean válidas sólo con "doble mayoría" (apoyo de la mayoría de países que representen al menos al 60 por ciento de la población). El primer sistema le da mayor facilidad a los países medianos de oponerse a las decisiones de los países grandes, en cambio el segundo simplifica y facilita la toma de decisiones, pero claramente deja una ventaja muy fuerte a los cuatro grandes, que prácticamente estarían a salvo de ver vetadas sus propuestas.

<sup>60</sup>En el contexto de la ampliación de la UE hacia los países económicamente débiles, uno de los puntos más polémicos era la redistribución de ayudas conocidas como fondos estructurales, y las ayudas a la agricultura. Los fondos estructurales se distribuyen entre los países que no superan el 90 por ciento del ingreso per cápita de la UE, y entre las regiones que no llegan al 75 por ciento del PIB. Con la entrada de los nuevos miembros, cuyo PIB se sitúa en promedio a nivel del 40 por ciento de la UE, España, Italia, Grecia y Portugal perderían gran parte de estas ayudas. Alemania, por el contrario, está interesada en que el flujo de la ayuda comunitaria se centre en los países de Europa Central y del Este, para así disminuir el riesgo de una avalancha de inmigrantes, pero no está dispuesta a aportar más dinero al presupuesto comunitario. Para nivelarlo, Alemania quería disminuir los gastos para la política agrícola común (PAC), que absorbe el 70 por ciento del presupuesto, medida rechazada por Francia, el país que más protege su agricultura. El conflicto de intereses paralizaba las negociaciones, hasta que Francia y Alemania negociaron sus posturas y destrabaron la reforma. En una reunión privada Chirac y Schröder acordaron el llamado "Pacto del Conrad" (referencia al nombre del hotel donde se reunieron): no modificar el presupuesto agrícola sino redistribuir entre los 25 lo que hoy es para los 15, y no aumentar la contribución alemana, sino la de Reino Unido renegociando las condiciones excepcionales que se le otorgaron en 1984 (con el argumento de que Reino Unido se beneficia menos con las ayudas agrícolas que otros países). El acuerdo franco-alemán provocó una crisis diplomática en las relaciones franco-británicas y la cancelación de una cumbre bilateral prevista para el 3 de diciembre de 2003.

En cambio, las relaciones con Estados Unidos no implican muchos puntos conflictivos. La crisis que acompañó el problema de Iraq es de hecho excepcional, y creada más por la intransigencia de Estados Unidos, que por rebeldía alemana. Desde el inicio del incidente, el gobierno de Schröder hizo lo posible para reafirmar las relaciones privilegiadas con Estados Unidos. En consecuencia, no podemos esperar que Alemania se convierta en un aliado permanente del proyecto antiestadounidense liderado por Francia. Mientras Estados Unidos no exija a Alemania que apoye sus acciones unilaterales, no tiene que temer que ésta se oponga a su presencia privilegiada en Europa.

LAS RELACIONES privilegiadas entre Reino Unido y Estados Unidos siempre eran motivo de divisiones y tensiones en el seno de la Europa unida. El gobierno inglés declinó la invitación de Francia y Alemania para participar en la Comunidad Económica de Carbón y Acero (CECA), que entró en funciones en 1952, como el ensayo principal de la futura Comunidad Económica Europea. La CECA contaba ya con órganos supranacionales, la Alta Autoridad, cuyas decisiones eran obligatorias e inapelables para los gobiernos nacionales, y para Reino Unido el principio de soberanía no era negociable. Por las mismas razones, Reino Unido se retiró de las negociaciones sobre la comunidad europea apenas éstas habían empezado. Además de la inaceptable pérdida de soberanía, para Reino Unido la relación con Estados Unidos era mucho más importante que con la Europa continental, y desde la creación de la CECA, el aliado trasatlántico veía con suma desconfianza lo que consideraba un proyecto proteccionista y perjudicial para sus intereses económicos.

Cuando el gobierno británico se dio cuenta del acelerado crecimiento económico de los miembros de la Comunidad Económica Europea, frente a su propia recuperación

lenta, la administración conservadora de Harold Macmillan solicitó el ingreso a la CEE en verano de 1961. Pero su orgullo se vio pisoteado dos veces por el veto de Francia (1963 y 1967). Como hemos visto, para De Gaulle las relaciones privilegiadas entre las dos sociedades sajonas significaban el debilitamiento del proyecto europeo como una expresión de la independencia económica y política frente a Estados Unidos. El ingreso de Reino Unido fue posible solamente cuando De Gaulle se retiró de la política francesa y fue sustituido por George Pompidou, quien se propuso como uno de los objetivos de su gestión mejorar las relaciones con Inglaterra. En 1969, la Comunidad Económica invitó formalmente a Reino Unido y tres años después el parlamento británico ratificó los tratados de adhesión.

#### EL ANTIEUROPEÍSMO DE MARGARET THATCHER

Sin embargo, el ingreso de Reino Unido en 1973 fue solamente el principio de una larga serie de estire y afloje. Como era obvio, el único interés que movió a este país a ingresar a la Comunidad Europea eran las ventajas económicas que éste ofrecía. Para Schuman y Monnet, la interacción económica era sólo el instrumento, el medio de lograr el ambicioso objetivo de una integración social y política plena. Aunque por razones diferentes, los intereses particulares de Francia y de Alemania también estaban más en el ámbito de lo político que lo económico. Simplemente, en una Europa que apenas había salido de las dos traumáticas guerras, una integración profunda era imposible sin la etapa preparatoria de la integración económica. Pero desde el inicio se establecieron medidas concretas para que fuera posible en el futuro la libre movilidad de los europeos y la ciudadanía común, y estas medidas estaban enfocadas principalmente a la cohesión social, a través de los fondos estructurales que financiaban el desarrollo de las regiones más pobres.

Apenas un año después del ingreso, Reino Unido solicitó renegociar los tratados de adhesión con el objetivo de disminuir las contribuciones británicas al presupuesto comunitario, al mismo tiempo que el gobierno laborista de Wilson anunció un referéndum sobre la participación o el retiro de la Comunidad Económica. Frente a estas presiones, a Reino Unido se le ofrecieron varias concesiones presupuestales, y finalmente en 1975 el 64.5 por ciento de los británicos refrendó la opción europeísta de su país.

La llegada al poder de Margaret Thatcher en 1979 inició el periodo más conflictivo en las relaciones angloeuropeas. Si las relaciones privilegiadas con Estados Unidos son el fundamento de la política exterior británica, en la época de Thatcher éstas se reforzaron con el profundo lazo de amistad entre la *Dama de Hierro* y el presidente estadounidense Ronald Reagan. Ambos encabezaron el giro neoliberal en la economía mundial, que los enfrentó a las preocupaciones sociales de Europa continental. Desde principio, Thatcher exigió reducir todavía más las contribuciones británicas al presupuesto comunitario. Dado que su política económica se basaba en reformas neoliberales, su gobierno se negó a firmar la Carta Social, que establecía una semana laboral de 48 horas y un salario mínimo como obligatorios. También se negó a respetar los acuerdos del Acta Única Europea (1986) que ampliaba los poderes supranacionales de las instituciones europeas, reforzando el papel del parlamento. Cuando en 1985 Estados Unidos y Reino Unido bombardearon la capital de Libia, sin consultar a sus aliados comunitarios, el canciller alemán Helmut Kohl propuso la medida más drástica jamás aplicada: la exclusión temporal de Gran Bretaña, aunque finalmente la crisis fue resuelta gracias a la mediación del presidente francés François Mitterrand.

En los años noventa, las relaciones angloeuropeas se vieron empañadas adicionalmente por el problema de la epidemia

de *vacas locas*, que afectó a los ganaderos y la industria de carne inglesa. Bajo presión de las organizaciones de consumidores, la Comisión Europea impuso estrictas prohibiciones a la importación de carne y sus derivados de las islas británicas, medidas que el primer ministro John Major consideró exageradas e intencionalmente hostiles hacia su país. A los problemas de comercio se añadió el fallo del Tribunal Europeo de Justicia que obligaba a Reino Unido a establecer una jornada de trabajo de 48 horas como obligatoria, y Major en represalia amenazó con paralizar los trabajos de la Cumbre de Ámsterdam, donde se discutían las reformas institucionales de la Unión Europea, necesarias para su ampliación hacia los países poscomunistas. Los titulares en la prensa británica resaltaban las declaraciones de Major sobre una virtual guerra entre las islas y el continente, y la única esperanza para la mejora de las relaciones era la victoria de los laboristas.

## EL GIRO LABORISTA

Desde su campaña, el candidato laborista Tony Blair fue percibido como una esperanza de la opción europeísta de Reino Unido. Se enfatizaba su conocimiento del francés y sus frecuentes viajes al continente; su programa se estructuró en torno al gran proyecto de la nueva izquierda, la Tercera Vía. Si para muchos pensadores y políticos de izquierda la Tercera Vía no es más que el liberalismo maquillado, para Reino Unido era un cambio dramático en los fundamentos de su política. Las promesas electorales del Partido Laborista incluían la adhesión de Reino Unido a la Convención Europea de Derechos Humanos y al Capítulo Social del Tratado de Maastrich. El compromiso social estuvo presente tanto en la campaña que le dio la victoria en mayo de 1997, como en la de reelección en 2001, bajo los lemas de "oportunidades para todos y responsabilidades de cada

individuo" y promesas de que "todos, no unos pocos, tengan oportunidad de progresar".

Desde que los laboristas toman el poder en 1997, definen su política hacia Europa como orientada a construir acuerdos y no destruirlos, como era el caso de los conservadores. Pero incluso el compromiso de Blair con los europeos tiene sus límites: Reino Unido claramente se negó a ceder el control de sus fronteras y se quedó fuera del acuerdo de Schengen, que suprime los controles fronterizos entre los países miembros, permitiendo una circulación libre de personas y mercancías. Al inicio de su gobierno Blair declaró también la intención de quedarse fuera de la unión monetaria y del proyecto de la política de defensa común, aunque en estos ámbitos, claramente sus compromisos han evolucionado.<sup>61</sup> Desde que la Unión Europea introduce el euro en enero de 1999, Blair se propuso como uno de los objetivos más ambiciosos el incorporar a su país a la zona euro.

La postura de los británicos respecto al euro es ambigua. Por ejemplo en un encuesta realizada en noviembre de 1998, a escasas semanas de la introducción del euro, el 54 por ciento de los británicos se declaró en contra del ingreso de su país a la unión monetaria (30 por ciento estaba a favor), pero también el 58 por ciento declaró inevitable esta incorporación en un futuro. Desde febrero de 1999, Tony Blair presentó ante el parlamento un plan de transición al euro, que establece una serie de condiciones, de las cuales las más importantes son el "éxito" del euro y de una convergencia de los ciclos económicos entre el Reino Unido y Europa continental. Blair estimó que la introducción definitiva del euro en Gran Bretaña necesitaría tres años a partir del momento en que los británicos hayan aprobado la adhesión mediante referéndum, que se realizaría una vez que el gobierno decidiera que se hayan cumplido las condiciones

<sup>61</sup> Para más información sobre la postura de Reino Unido frente al proyecto de defensa común, véase el capítulo "La evolución de la política exterior y de seguridad común".

para que la moneda única promoviera el crecimiento económico, la estabilidad, el empleo y la inversión extranjera. Al mismo tiempo, el gobierno inició una campaña publicitaria para convencer a los connacionales sobre las ventajas de ser miembro de la unión monetaria.

A pesar de una considerable mejora en las relaciones entre los líderes de las principales potencias europeas, las lealtades en la política exterior de Blair siempre han estado con Estados Unidos. En la década de los noventa, esta postura tradicional para la cancillería británica no le provocaba grandes problemas con Europa, porque la administración de Clinton tenía una agenda bastante compatible con la europea. Como en los tiempos de Thatcher-Reagan, el *tandem* Blair-Clinton compartía la visión del mundo y la amistad personal. La administración demócrata apoyó activamente las iniciativas del Protocolo de Kioto y la Corte Penal Internacional, pugnaba por un orden legitimado por decisiones multilaterales y avaladas por los organismos internacionales; incluso las intervenciones como en Somalia o en Kosovo se justificaban como acciones humanitarias, y no la defensa de los intereses estadounidenses. Prácticamente el único incidente que recordaba los tiempos pasados –y presagiaba los futuros– fue la crisis de Iraq en noviembre de 1997. Frente a la negativa del gobierno iraquí de aceptar a los expertos estadounidenses de la misión de la ONU, Clinton amenazó con utilizar la fuerza militar, mientras que la Unión Europea declaró estar en contra de las medidas militares. Reino Unido fue el único país europeo, y único miembro del Consejo de Seguridad, que apoyó a Estados Unidos y que participó en los bombardeos subsiguientes. No obstante, durante el gobierno de Tony Blair, Reino Unido fue también un promotor activo de la política exterior europea, política que como veremos más adelante no tenía por qué oponerse a los lazos históricos con Estados Unidos. Los analistas incluso visualizaban un papel importante para los británicos,



como mediadores entre los intereses europeos y los estadounidenses, capaces de construir puentes, aclarar malentendidos y prejuicios acumulados en los años pasados. También resulta claro que el apoyo que Blair ofreció a la política de George W. Bush fue más un incómodo compromiso –que dividió además al mismo gobierno laborista<sup>62</sup> y provocó rechazo de la sociedad– que efecto de una visión compartida sobre el orden mundial.

## CONCLUSIONES

Es innegable que la lealtad de Reino Unido siempre estará dividida entre Europa continental y Estados Unidos. Sin embargo, a través de los 30 años de ser parte del proyecto de la unificación europea, la política británica también ha evolucionado hacia una mayor convergencia con sus socios continentales. Los ingleses comparten con los demás europeos la visión de seguridad que va más allá de una simple capacidad militar de intervenir y que busca insertar las acciones en una negociación multilateral.

Por otra parte, Reino Unido busca cada vez mayor protagonismo dentro de la Unión Europea. Los gobiernos conservadores de Thatcher y Major veían el proyecto de la integración europea como un mal necesario, la administración laborista lo aprovecha para aumentar no sólo las ventajas económicas, sino también su prestigio político. El costo del apoyo a Bush en el caso de Iraq fue muy alto para el gobierno de Blair, to-

<sup>62</sup> A finales de febrero de 2003, Blair pidió la autorización del parlamento para su política de apoyo a la acción unilateral de EUA, y la logró con dos terceras partes de los votos, pero principalmente gracias a los conservadores. Cien de sus propios diputados laboristas estuvieron en contra, igual que los liberal-demócratas de Charles Kennedy. El 17 de marzo, cuando Bush declaró el ultimátum, Robin Cook, el canciller británico en los años 1997-2001 y miembro del gabinete de Blair renunció como protesta por el apoyo de Reino Unido a la acción unilateral. El 12 de mayo de 2003 dimitió Claire Short, ministra de Cooperación, también crítica frente a la acción británica en Iraq.

avía a finales de julio de 2003, fue amenazado con dimisión por el suicidio de David Kelly.<sup>63</sup> En consecuencia, la crisis de Iraq demostró que Estados Unidos ya no puede considerar a Reino Unido como aliado incondicional, y tiene que tomar en cuenta la cada vez mayor afinidad de los británicos con los valores de Europa continental.

<sup>63</sup>David Kelly fue un experto en armas y asesor del Ministerio de Defensa, acusado por el gobierno de Blair de suministrar a BBC la información sobre las manipulaciones de informes sobre Iraq, para justificar la acción unilateral. El 18 de julio de 2003 fue encontrado su cadáver y la muerte fue atribuida al suicidio. El incidente provocó una crisis en el gobierno y el derrumbe de la credibilidad de Blair, la oposición pidió su dimisión. Pero según las encuestas, el 41 por ciento de los británicos estuvo a favor que siguiera, mientras que el 37 por ciento a favor de la dimisión, por lo cual Blair anunció que no dimitiría y se limitó a prometer una investigación a fondo.

## Europa Central

PARA ENTENDER la postura de Hungría, Polonia y República Checa<sup>64</sup> en la crisis de Iraq, es útil retomar la definición de Europa Central que Milan Kundera difundió en el Occidente publicando su famoso ensayo “La tragedia de Europa Central”:<sup>65</sup> es una zona incierta de pequeñas naciones, entre Rusia y Alemania. El adjetivo “pequeña” no se debe entender en el sentido estricto de la palabra –Polonia con sus 38 millones de habitantes es de las naciones más grandes de Europa–, sino metafórico: la nación pequeña es un pueblo cuya existencia puede ser cuestionada en cualquier momento; son los vencidos de la historia, conscientes de su precaria condición de ser vecinos de las grandes potencias expansionistas.

Por su claro mensaje antisoviético, el ensayo de Kundera refleja la condición histórica particular de la Guerra Fría y la llamada *traición del Occidente*. Europa Central como espacio de pequeñas naciones independientes surge

<sup>64</sup> Dado que la expresión de la nueva Europa se refiere principalmente a Hungría, Polonia y República Checa, el presente capítulo se concentra en estos países. Sin embargo, la denominación de Europa Central es más amplia e incluye también a Eslovaquia, Eslovenia, Austria y a la misma Alemania.

<sup>65</sup> Milan Kundera, “The Tragedy of Central Europe”, *From Stalinism to Pluralism. A Documentary History of Eastern Europe since 1945*, Oxford University Press, Oxford, Nueva York, 1996.

al final de la Primera Guerra Mundial, con la desintegración de los imperios europeos: el austrohúngaro, el ruso y el otomano. Su efímera existencia de 20 años es interrumpida por la Segunda Guerra Mundial y la ocupación alemana. Cuando la derrota del Tercer Reich ya es inevitable, los líderes de la Unión Soviética, Estados Unidos, Inglaterra y Francia se reúnen en Yalta y negocian la futura frontera entre las zonas de influencia soviética y la aliada, frontera que se convertirá durante los siguientes años en la *Cortina de Hierro*. Checoslovaquia, Hungría y Polonia se quedan dentro de la zona de influencia soviética, como el pago para que el Occidente no tuviera que entrar en un enfrentamiento bélico con la URSS. Durante toda la Guerra Fría la conciencia centroeuropea se mantuvo, entonces, principalmente en oposición a la Unión Soviética.<sup>66</sup> Para Kundera, como para la mayoría de los checos, eslovacos, húngaros o polacos, su tragedia no consistía tanto en ser países prácticamente ocupados por el imperio soviético, sino en ser olvidados por el Occidente, borrados del mapa de Europa occidental y subsumidos a la llamada Europa oriental. Como lo plantea Kundera, a pesar de ser una versión concentrada de Europa –la mayor diversidad cultural en un territorio pequeño–, Europa Central tiene que vivir bajo el poder homogeneizador del imperio ruso, centralizado y totalitario, la radical negación del Occidente, entendido como autoridad racional y respetuosa del individualismo.

A pesar de que durante la Guerra Fría esta idealización de Europa Central servía principalmente para deslegitimar las pretensiones soviéticas sobre sus sociedades, en su contexto más amplio es también respuesta a la ideología alemana de la superioridad germánica frente a los pueblos eslavos. Para justificar su existencia política como estados independientes, estas socie-

<sup>66</sup> Sin embargo, para los checos, la traición de Yalta era sólo la repetición de la conferencia de Munich (1938), cuando las potencias europeas permiten a Hitler invadir Checoslovaquia, considerándolo un sacrificio aceptable para salvar la paz.

dades deben reafirmar su identidad europea, aunque Europa los sienta extraños.

Es evidente que el final de la Guerra Fría significó para Europa Central la oportunidad de reingresar a la comunidad europea, simbolizada sobre todo por la Unión Europea, pero también por la OTAN, el brazo armado del Occidente, la alianza militar creada para oponerse a la Unión Soviética. No obstante, el entusiasmo por la caída del comunismo se desvaneció rápidamente, y Europa Central otra vez se dio cuenta que no era más que un peón en el ajedrez mundial, sacrificable para lograr fines más importantes que su interés geopolítico. En los años noventa el gobierno de Gorbachov se tambaleaba ante las revueltas nacionalistas de sus repúblicas y los intentos de los militares de revertir la *perestroika* y la *glasnost*. En este contexto, el Occidente ofreció muchas iniciativas de restablecer la cooperación con los países poscomunistas –como la Iniciativa Centroeuropea–,<sup>67</sup> pero se resistía a la integración más significativa. Cuando en abril de 1993 Yeltsin publicó “La concepción de la política exterior de la Federación Rusa”, y oficialmente estableció dos términos como ejes de esta política: el *exterior cercano*<sup>68</sup> y la *zona histórica*

<sup>67</sup>La Iniciativa Centroeuropea es un foro de discusión, con la participación de Italia, Austria, Hungría, República Checa, Polonia, Eslovaquia, Croacia, Bosnia y Herzegovina, Macedonia y Eslovenia. Nace en 1989, cuando Italia propuso una cooperación por encima de las divisiones políticas y militares todavía existentes. Esta propuesta fue dirigida a Yugoslavia, como un país no alineado; Austria, como un país neutral; y a Hungría, como miembro del Pacto de Varsovia. Después de la revolución de terciopelo en Checoslovaquia, este país pidió ser admitido y se creó entonces una organización llamada Pentagonal: un grupo integrado por cinco países. También Polonia estuvo interesada en ingresar, lo cual se finalizó en la conferencia de los jefes de gobierno en Dubrovnik (Yugoslavia) en 1991, entonces se cambió el nombre a Hexagonal. La desintegración de Checoslovaquia y de Yugoslavia provocó el último cambio del nombre a la Iniciativa Centroeuropea (julio de 1992). La iniciativa funciona a través de los encuentros cumbre, con la participación de los jefes de Estado (discuten los problemas de la región) y los grupos de trabajo (desarrollan los mecanismos de la cooperación y elaboran los documentos de análisis). Existen alrededor de 120 proyectos sobre la comunicación, transportes, telecomunicación, protección del medio ambiente, cooperación cultural, turística, intercambio de información.

<sup>68</sup>Se refiere a los países que antes formaban la Unión Soviética: Kazakistán, Uzbekistán, Kirguistán, Tadjikistán, Turkmenistán, Azerbaiján, Armenia, Georgia, Moldavia, Ucrania, Bielorrusia, e incluso se extendía inicialmente a Lituania, Letonia y Estonia.

*de los intereses rusos*,<sup>69</sup> en vez del ingreso a la OTAN, Estados Unidos propuso la Asociación para la Paz, que integraba también a Rusia y todas sus ex repúblicas, y por ende no ofrecía ni garantías de seguridad ni el simbólico reconocimiento de que Europa Central dejó de ser la zona de influencia rusa. Frente a la clara preferencia por respetar los intereses rusos y su estabilidad, las sociedades de Europa Central se sintieron otra vez traicionadas, desconocidas, sacrificadas. Los sondeos reflejaron cada vez menor número de individuos entusiasmados por la entrada a la Unión Europea, renacieron los sentimientos nacionalistas y los temores de perder la identidad y la soberanía recientemente recuperada. Desde 1997 hasta 2002 el problema de la ampliación hacia los países poscomunistas se discutió con el enfoque del costo económico que implicaría, postura pragmática y entendible para los observadores externos, pero inaceptable para muchos centroeuropeos, que veían la ampliación en términos de pagar las viejas deudas morales. El añejado sentimiento de la traición renace y empaña las relaciones con Europa.

Aunque Europa Central sigue viviendo el complejo de la *traición del Occidente*, protagonizada por Estados Unidos en Yalta, su desconfianza se centra principalmente en las relaciones con los vecinos europeos, y no ha afectado en igual forma las relaciones trasatlánticas. Hay dos razones de esta paradoja, ambas vinculadas más con la percepción del interés geopolítico que con sentimientos de identidad. Para Europa Central, Rusia y Alemania siguen siendo la amenaza principal a la existencia independiente de sus estados. Desde finales de la Guerra Fría, Alemania y Francia se han esforzado por mantener relaciones privilegiadas con Rusia; Alemania por sus intereses económicos, y Francia por su política exterior antiestadounidense. Jacques Chirac en varias ocasiones retomó el discurso gaullista de *Euro-*

<sup>69</sup> Se refiere a los países *de jure* independientes en Europa Central y del Este: Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Rumania y Bulgaria, que estaban bajo el dominio soviético.

pa desde el Atlántico hasta los Urales, como alternativa a la presencia estadounidense en Europa. También su gobierno se opuso, o por lo menos retrasaba, el proceso de la ampliación, alegando el mismo argumento del *caballo de Troya* estadounidense en la Unión Europea, que De Gaulle utilizó para vetar la entrada de Reino Unido en los años sesenta. El escaso tacto político de Chirac fue evidente en 1997, cuando frente a la negociación sobre la ampliación de la OTAN, Francia propuso que la medida se negociara entre los grandes: Rusia, Estados Unidos, Alemania, Francia y Reino Unido, iniciativa rechazada por todos menos Rusia, por su clara evocación de Yalta. Las buenas relaciones entre Rusia y las principales potencias europeas han influido en la estrategia que Rusia adoptó para sus relaciones con Europa en general. Frente a las constantes críticas de los organismos europeos –el Parlamento Europeo, la Comisión, pero también el Consejo de Europa– de las violaciones de derechos humanos en Chechenia y la limitación de la libertad de expresión en general, Putin claramente apostó a mantener excelentes relaciones bilaterales con Italia, Francia, Alemania y Reino Unido, quienes en repetidas ocasiones sacrificaron las demandas de la democracia en aras del pragmatismo político.<sup>70</sup> En este sentido, sobre todo para Polonia, el único contrapeso fiable a Rusia siguió siendo Estados Unidos, cuya política era más distante y pragmática.

En el caso de Alemania, además de sus intereses económicos en Rusia, sobre todo la cooperación energética, los años noventa son testigos del renacimiento de los grupos de extrema derecha,

<sup>70</sup>Un ejemplo de esta actitud sería el incidente provocado por el presidente Silvio Berlusconi, quien en el marco de la cumbre Rusia-Unión Europea (5-7 de noviembre de 2003) y como presidente de la UE, defendió la actuación de Putin en Chechenia y en el caso de Yukos, en contra de la postura comunitaria. En una acción sin precedentes, la Comisión Europea publicó un comunicado especial, señalando que las declaraciones del jefe del Consejo Europeo no expresaban la postura oficial de la UE. Sin embargo, cuando la mayoría de los países miembros de la UE discutía la necesidad de revisar la política comunitaria respecto a Rusia para obligarla a cumplir con la cláusula democrática, Francia y Reino Unido se abstuvieron de respaldar esta postura.

con el discurso neonazi. A pesar del claro apoyo del gobierno alemán a la reunificación de Europa, las exigencias de respetar la nueva normalidad alemana fomentan los temores a la expansión. Este fenómeno afecta sobre todo a los checos, quienes ven su entrada amenazada por el problema de los decretos Benes, medidas legislativas que el gobierno checoslovaco adoptó el 19 de mayo de 1945, para legalizar la expulsión de más de tres millones de alemanes residentes en los Sudetes checos, la región fronteriza con Alemania. Estos decretos son vigentes todavía, aunque de acuerdo con la fórmula del gobierno checo "extintos en sus efectos legales". La anulación de los decretos Benes es principalmente demanda de las organizaciones de los alemanes de Sudetes, un fuerte grupo de presión en Alemania, porque esta medida abriría la puerta a la demanda de repatriación de los expulsados y/o de pago de reparaciones. De acuerdo con las declaraciones no oficiales de algunos políticos alemanes, estos grupos financiaron la separación de Checoslovaquia en diciembre de 1992, a través del apoyo económico a las organizaciones nacionalistas y la prensa nacional eslovacos. En aquellos años, el gobierno federal checoslovaco se negó a revisar los decretos, mientras que el gobierno de Eslovaquia independiente los anuló.

En el caso de la República Checa, el problema fue regulado oficialmente a través de una declaración conjunta firmada en 1997, en la cual ambos países reconocen sus culpas históricas, declaran el respeto por sus distintos órdenes legales y la voluntad de enfocarse al futuro y no al pasado. Sin embargo, el problema renació en el contexto de la ampliación, en marzo de 2002, cuando Jörg Haider, líder de la extrema derecha austriaca que formaba parte de la coalición gobernante, cuestionó la posibilidad de la admisión de la República Checa mientras no anulara los decretos. Estas declaraciones coincidieron con la campaña electoral para las legislaturas checas y alemanas, previstas para julio y septiembre, respectivamente. Así que



empezaron las declaraciones nacionalistas de todos los implicados. El primer ministro checo, y líder del partido socialdemócrata respondió a Haider afirmando que los alemanes sudetes fueron la "quinta columna de Hitler", y su expulsión fue un castigo "relativamente leve". En respuesta, Joschka Fischer, el ministro de Exteriores de Alemania, habló en el parlamento germano del sufrimiento de más de 10 millones de alemanes expulsados de diferentes países tras la derrota alemana en la Segunda Guerra Mundial. El canciller Schröder canceló su visita a Praga. La oposición checa fue más lejos, y en voz de su líder Vaclav Klaus, del Partido Cívico Democrático,<sup>71</sup> demandó que el ingreso de su país a la Unión Europea sea condicionado a una cláusula que garantice que los decretos Benes nunca serán abolidos. Esta declaración, a su vez, provocó protestas no sólo en Alemania y Austria, sino también en Hungría, dado que estos decretos legalizan de igual forma la expulsión de cerca de 100,000 húngaros. Finalmente en mayo de 2002, el Parlamento Europeo formó un grupo independiente de expertos, que deben dictaminar sobre la concordancia o no de los decretos Benes con la legislación comunitaria. Adicionalmente, a finales de junio de 2003 el primer ministro de República Checa afirmó que la declaración checo-germana de 1997 en la que Praga lamentó haber expulsado y expropiado a la minoría alemana tras la Segunda Guerra Mundial, abarca también a Austria, con lo cual el gobierno austriaco se dio por satisfecho. Sin embargo, la polémica siguió presente, cuando en enero de 2003, los alemanes expulsados de Polonia y Checoslovaquia en 1945 fundaron *Preussische Treuhand*, una organización que peleará por restituir los bienes raíces expropiados en Polonia, República Checa y en Kaliningrado. Desde mediados del año 2003 persiste también la controversia sobre la creación de un museo en memoria de los alemanes expulsados.

<sup>71</sup>A partir de febrero de 2003, Vaclav Klaus es presidente de la República Checa.

La polémica en torno a los decretos Benes y las reivindicaciones de los alemanes expulsados coincidió también con las demandas de los gobiernos de Alemania y Austria de excluir a los centroeuropeos del derecho a la libre movilidad de personas, postura motivada por fuerte presión de ambas sociedades. Los incidentes como éstos despertaron el escepticismo de las sociedades centroeuropeas sobre la conveniencia de fundar su seguridad en las alianzas con Europa occidental. En contraste, tanto Polonia como República Checa cuentan con un fuerte *lobby* en el Capitolio y en la Casa Blanca, que logró en 1997 arrancarle a la OTAN la promesa de la integración, cumplida en 1999. A pesar de que la ampliación de la OTAN a la frontera con Rusia era mucho más difícil de aceptar por Moscú, e incluso provocó amenazas de instalación del armamento nuclear en Kaliningrado, la OTAN extendió su paraguas nuclear hacia el este. La llegada al poder de George W. Bush radicalizó todavía más esta política de ampliación, extendiéndola a los países bálticos y a los Balcanes.

En este contexto histórico surge, entonces, la pregunta si la entrada de los nuevos miembros a la Unión Europea en mayo de 2004 realmente significará la división entre *la vieja* y *la nueva* Europa, entre los defensores de una integración europea cada vez más profunda y los aliados incondicionales de Estados Unidos interesados en debilitar la Europa política. Responder afirmativamente sería simplificar demasiado la realidad. Aunque los lazos trasatlánticos son muy fuertes sobre todo en Polonia, República Checa y los países bálticos, las generaciones jóvenes ven más su futuro en Europa que en una alianza con Estados Unidos. Evidentemente, comparten más la postura prudente de Reino Unido de equilibrar la integración europea con fuertes lazos trasatlánticos, que la francesa de excluir radicalmente a Estados Unidos del viejo continente. Sin embargo, un conflicto tan dramático como el de principios de 2003 no es muy probable de repetirse. El apoyo más firme a EUA fue

ofrecido por el gobierno de Polonia, que mandó soldados a Iraq y aceptó encargarse de la administración del sector norte del país ocupado. Estas decisiones del gobierno polaco coincidieron con las declaraciones de Rumsfeld de trasladar las tropas de la OTAN desde Alemania a Polonia, como castigo por la insubordinación alemana en el conflicto, y de cerrar el cuartel general en Bélgica, por su Ley de Competencia Universal. Sin embargo, la sociedad polaca no se mostró entusiasmada por la nueva asertividad de su gobierno en la política internacional. Su percepción de la invasión de Iraq no fue diferente de las demás sociedades europeas: el porcentaje de los que sentían simpatía por Estados Unidos cayó de 79 al 50 por ciento. En marzo de 2003, cuando se estaba decidiendo la invasión, el 61 por ciento de los polacos se declaró en contra de la guerra, al mismo tiempo que sólo el 6 por ciento estaba de acuerdo con un ataque inmediato. El parlamento fuertemente criticó el compromiso de mandar tropas a Iraq, evocando la misma conciencia de una nación que lucha por mantener soberanía, y no que participa activamente en la ocupación de otro país. El mismo gobierno rápidamente inició las negociaciones con Alemania y España, además de varios países de Europa Central y del Este, para que se incorporaran al contingente polaco. En cuanto a la posibilidad del traslado de las tropas de la OTAN, la mayoría de los polacos se mostró preocupada por la posibilidad de ser blanco de atentados terroristas, amenaza que desplazó los históricos temores por el expansionismo ruso.

Tampoco existe una postura conjunta de Europa Central frente a su política exterior. Como hemos visto, Polonia y República Checa son países más escépticos frente a la integración plena con la Unión Europea. Pero Hungría, a pesar de haber firmado la *Carta de los Ocho*, se siente mucho más cercana de sus vecinos europeos que a Estados Unidos. Eslovenia, Eslovaquia y los países bálticos, a pesar de ser parte del grupo de los países invitados a la OTAN, se negaron a firmar el acuerdo bila-

teral de no extraditaci3n de los estadounidenses a la Corte Penal Internacional, igual que Bulgaria, a pesar de que este pa3s apoy3 a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad. M3s que pol3tica exterior, lo que une a estos pa3ses son sus intereses econ3micos: ser incluidos en los fondos estructurales, formar parte del Acuerdo de Schengen, y negociar condiciones favorables para su atrasado sector de agricultura. En este sentido, en el futuro las negociaciones europeas en 3mbitos econ3micos pueden fomentar posturas m3s afines en cuestiones de pol3tica internacional. Tambi3n a mediano plazo, la integraci3n a la Uni3n Europea necesariamente tiene que modificar algunas percepciones identitarias, como fue el caso de las relaciones franco-alemanas. Si estos dos enemigos hist3ricos ya no se ven como rivales, sino como vecinos confiables, las sociedades centroeuropeas tambi3n pueden perder paulatinamente su miedo al expansionismo alem3n o ruso.

Por otro lado, no se puede negar que la ampliaci3n de la Uni3n Europea hacia los pa3ses poscomunistas est3 creando tensiones internas que a corto plazo pueden crear una fuerte divisi3n y, por consiguiente, el debilitamiento de Europa. El conflicto en Iraq coincidi3 con las negociaciones europeas en torno a la Constituci3n que regir3a a Europa unida y este debate constitucional se convirti3 en un nuevo enfrentamiento entre, fundamentalmente, los mismos protagonistas, aunque aqu3 las afinidades con o en contra de Estados Unidos jugaron un papel secundario. El problema principal fue el nuevo reparto de los votos en el Consejo de la UE, el principal 3rgano decisorio. Como vimos, ya durante la Cumbre de Niza (diciembre de 2000) se hizo evidente que la reforma institucional es el punto m3s delicado de las relaciones comunitarias, y si ponerse de acuerdo entre los 15 miembros viejos era complicado, la entrada de 10 pa3ses nuevos era potencialmente explosiva. Para entender el problema, debemos considerar que, aunque el proceso de toma de decisiones considera el potencial demogr3fico de cada pa3s

miembro, no guarda una proporción matemática con éste.<sup>72</sup> El conflicto entre los países grandes y los pequeños siempre subyacía a las reformas institucionales, y los trabajos sobre el Tratado de Niza fueron aprovechados por los países grandes (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia) para recuperar algo de ventaja sobre los pequeños. El sistema de votos que resultó de Niza es bastante complicado e implica la necesidad de una triple mayoría: las decisiones deben ser apoyadas por más del 50 por ciento de los estados, que deben representar al menos al 62 por ciento de la población y contar con al menos 232 de los 321 votos en el consejo. La triple mayoría implica, lógicamente, tres posibilidades de vetar las decisiones: sea porque se reúnan los votos en contra necesarios, sea porque se forme una alianza entre los países grandes. Por ejemplo, Alemania junto con otros dos grandes puede en este sistema vetar cualquier decisión por el simple hecho de que representa el 17 por ciento de la población comunitaria. La Convención sobre el futuro de Europa intentó simplificar el proceso de toma de decisiones y estableció como criterio la doble mayoría: más del 50 por ciento de los países que representen al menos 60 por ciento de la población. España y Polonia rechazaron categóricamente esta propuesta, con el argumento que aumenta el poder de los cuatro más grandes y deja en clara desventaja a los países medianos, que tenían un poder relativamente fuerte a través de los votos (ambos tienen 27, sólo dos menos que los cuatro grandes). A pesar de que se han manejado varias opciones fue imposible alcanzar un acuerdo en fecha prevista (diciembre de 2003), hecho que no es tan preocupante como la escalada de acusaciones mutuas de intransigencia. Aunque nunca se aludió directamente a la

<sup>72</sup> Por ejemplo, antes de Niza, Alemania tenía 10 votos en el Consejo de la UE, frente a dos de Luxemburgo. Si existiera la relación directa entre la población y el peso en la toma de decisiones, Alemania con los 82 millones de habitantes debería tener 381 votos, mientras Luxemburgo (429,000) seguiría con dos. En Niza, los países grandes recuperaron un poco del poder frente a los pequeños: Alemania tiene 29 votos frente a cuatro del Luxemburgo.

polarización de las posturas en torno al apoyo a la invasión de Iraq, el conflicto constitucional marcó líneas de división muy semejantes: Francia y Alemania, contra España y Polonia, apoyadas por Reino Unido. Es obvio que el firme rechazo de Francia y Alemania a las exigencias de España y Polonia se debía al temor de reforzar el grupo de países euroescépticos, liderados desde los años setenta por Reino Unido. La crisis constitucional en sí no es grave dado que los acuerdos de Niza son vigentes hasta el año 2009 y hay tiempo suficiente para que se enfríen los ánimos y se llegue a un acuerdo. Lo preocupante es la dinámica de enfrentamiento que predomina en el seno de la Unión Europea en el momento histórico de la ampliación. Prácticamente al día siguiente del fracaso de la Cumbre en Bruselas, que iba a ratificar la Constitución, los jefes de Estado y de gobierno de Alemania, Francia, Reino Unido, Suecia, Austria y Holanda, –contribuyentes netos al presupuesto comunitario– enviaron una carta a la comisión exigiendo que éste se mantenga en el nivel actual del 1 por ciento del PIB de la UE. Adicionalmente piden que los fondos comunitarios sean orientados principalmente a la protección de fronteras y promoción de la economía y no a los proyectos de solidaridad con las regiones más pobres. Si la exigencia de los seis más ricos es aceptada, Polonia y España serían de los países más afectados. A pesar de que la llamada *Carta de los Seis* fue firmada también por Reino Unido, el aliado de España y Polonia en los conflictos anteriores, la medida fue interpretada por los medios como represalia a estos dos países por su oposición al nuevo reparto de poder en el Consejo. Igual que la Constitución, el nuevo presupuesto aplicaría a partir de 2007, hecho que da espacio a la esperanza que la Unión Europea supere esta crisis, como lo ha hecho en el pasado.

## España e Italia

DESDE QUE las relaciones trasatlánticas se deterioran por las políticas unilaterales de George W. Bush, Italia y España también aparecen constantemente en el grupo de los aliados de Estados Unidos.<sup>73</sup> Durante su primera visita a Europa (junio de 2001), el presidente estadounidense contaba con el apoyo del gobierno español en el caso del escudo antimisiles, y con el respaldo general de Silvio Berlusconi, quien incluso constantemente se propone como el representante de los intereses estadounidenses en los foros europeos. Sin embargo, en el caso de estos dos países, más que una constante en su política exterior, es una coincidencia entre la agenda particular de estos políticos europeos y la estadounidense, que difícilmente perdurará más allá de Aznar y de Berlusconi.

## EL ANTIEUROPEÍSMO DE BERLUSCONI

En las dos ocasiones que Silvio Berlusconi ocupa el puesto de primer ministro de Italia, lo hace como líder de una coalición amplia de partidos, que incluye a dos fuerzas

<sup>73</sup>Incluso se subraya que de los líderes europeos, sólo Blair, Aznar y Berlusconi fueron invitados por Bush a su rancho en Crawford, Texas.

de extrema derecha: la nacionalista Liga del Norte de Umberto Bossi, y la neofascista Alianza Nacional de Gianfranco Fini. La presencia de la extrema derecha en el gobierno de Italia es motivo de constantes incidentes entre este país y la Unión Europea, agravados por los problemas de Berlusconi con la justicia italiana.

El partido de Gianfranco Fini es el heredero directo del Movimiento Social Italiano, partido fascista fundado en 1946 y rebautizado como Alianza Nacional en 1994; que incluye entre sus líderes a la nieta del *Duce*, Alessandra Mussolini. A pesar de que Fini fue eliminando paulatinamente toda la simbología fascista y define su partido simplemente como de derecha, comparándolo con los republicanos en Estados Unidos o con los conservadores en Gran Bretaña, Alianza Nacional comparte con los demás partidos de extrema derecha el rechazo al poder supranacional de la Unión Europea. Por su parte, la Liga del Norte, además del antieuropeísmo propio de derecha, desentona por su discurso populista y xenófobo. Y finalmente el mismo Silvio Berlusconi es motivo de embarazo entre las élites políticas europeas, por las demandas en su contra por el soborno y la manipulación de las leyes italianas con el objetivo de asegurarse la impunidad.

El perfil de los tres protagonistas de la *Casa de las Libertades* está provocando constantes choques tanto con la Unión Europea, como con otros jefes de Estado y de gobierno. Berlusconi llegó al poder en abril de 2001 y ya en enero de 2002 se dieron los primeros enfrentamientos. A principios de aquel mes dimitió el anterior canciller de Italia, Renato Ruggiero, muy estimado por los demás políticos europeos, y la cartera fue asumida temporalmente por Berlusconi. La dimisión de Ruggiero fue motivada por las iniciativas antieuropeas del gabinete de Berlusconi: su rechazo a la orden europea de detención, obstáculos al programa Airbus A-400M (piedra angular del proyecto de defensa) y las declaraciones muy escépticas sobre la introducción del euro



como moneda de uso. Otra controversia con Europa surgió a finales de enero de 2002, en torno a la Convención sobre el futuro de Europa. El ex primer ministro de izquierda, Giuliano Amato, fue electo como el vicepresidente de la convención, y Berlusconi pidió que al gobierno de Italia se le asignara otro representante, Gianfranco Fini, cuya candidatura despertó protestas entre varios gobiernos por su afiliación fascista. En marzo de 2002, la Comisión Europea presentó al gobierno italiano la protesta oficial por las declaraciones de Bossi, quien afirmó que la Europa integrada era anuncio de “un nuevo fascismo” que no reconoce la soberanía nacional; e hizo llamado a la “resistencia ciudadana” en contra del “superestado europeo tecnocrático y corrupto”. Otras tantas protestas han despertado las propuestas de Bossi de disparar contra los barcos con inmigrantes para desalentar la entrada de los ilegales a Europa. También la fría bienvenida que la Unión Europea le dio a Berlusconi cuando Italia asumió la presidencia de la Unión Europea, causó una serie de incidentes en julio de 2003. El más famoso sucedió durante su discurso inaugural ante el Parlamento Europeo, cuando los eurodiputados de izquierda cuestionaron la recién aprobada Ley de Inmunidad, así como su control de medios italianos. Entre los que tomaron la palabra estaba un diputado socialdemócrata alemán, al cual Berlusconi calificó de nazi, desatando una verdadera tempestad de protestas y abucheos. Quizá el enojo del primer ministro italiano se debió a una foto suya publicada en uno de los diarios alemanes, con el título *El Padrino*. Los malos entendidos entre Berlusconi y los demás miembros de la Unión fueron la constante de la presidencia italiana y la política respecto a Estados Unidos y Rusia siempre ocupó el papel central.

Frente a la pésima prensa que tiene en Europa y para compensar las frías relaciones con sus homólogos europeos, Berlusconi apostó por reforzar su papel internacional a través de las alianzas con George W. Bush, Vladimir Putin y Ariel Sharon,

precisamente los políticos que mantienen relación tensa con las instituciones europeas. Por ello, el primer ministro italiano apoyó activamente la agenda internacional de George W. Bush, tanto en el caso del ya mencionado escudo antimisiles, como en la política frente a la Autoridad Palestina, cuando durante su visita a Medio Oriente en junio de 2003 no se reunió con Arafat, boicoteado por la administración de Bush y defendido por los europeos. También siendo ya presidente de la Unión Europea, habló a favor de la construcción del muro en Cisjordania, medida del gobierno israelí cuestionada incluso por Washington. Otro de tantos incidentes que desentonaron con la política exterior europea fue su defensa de la política rusa en Chechenia, durante la cumbre UE-Rusia (noviembre de 2003), y finalmente la presidencia italiana cerró con las declaraciones de Bossi en el sentido de que estaba sumamente satisfecho por el fracaso de la Cumbre de Bruselas, que iba a aprobar la Constitución europea (diciembre de 2003).

Sin embargo, en el conflicto de Iraq, Berlusconi guardó una postura más que prudente: refrendó el repudio de los italianos a cualquier guerra, nunca apoyó explícitamente una acción unilateral, y sólo declaró que entendía el interés estadounidense, al mismo tiempo que pidió al parlamento italiano el respaldo diplomático al ataque preventivo de Estados Unidos. Esta postura fue motivada tanto por el rechazo de los italianos a la guerra, como por el temor al terrorismo, dado que la embajada de Estados Unidos ya había sido objeto de amenazas desde que en 1999 resurgen las Brigadas Rojas.<sup>74</sup>

En este sentido, es obvio que la alianza entre Italia y Estados Unidos es más un proyecto personal de Berlusconi, que una constante en la política exterior italiana. De hecho, Italia siempre

<sup>74</sup>Grupo terrorista italiano, de perfil neofascista y de extrema izquierda a la vez, actuó en la década de los setenta y ochenta. Dejó su actividad en 1988. Reemerge en 1999 y otra vez desaparece hasta marzo de 2002, cuando reivindica el atentado en Bolonia en contra de Marco Biagi, consejero del ministro de Trabajo italiano.

fue considerada como uno de los países y una de las sociedades más europeístas, e incluso durante el gobierno de Berlusconi se ha involucrado con el proyecto de la defensa europea.

#### LA AGENDA ANTITERRORISTA DE AZNAR

El apoyo del gobierno español a la agenda estadounidense también ha provocado un fuerte rechazo tanto de la oposición como de la sociedad. En este caso la afinidad entre Aznar y Bush se debe a la agenda del presidente español, centrada en la seguridad y la lucha en contra del terrorismo. Desde que en noviembre de 1999 la ETA rompe la tregua anunciada 14 meses antes, José María Aznar se ha propuesto terminar con el terrorismo vasco a través de una política dura. Para el presidente español, la tregua no fue más que un ardid de la ETA para reestructurarse y rearmarse, por ende cualquier negociación es para él imposible.

Ya en septiembre de 2000 el gobierno de Aznar presentó la propuesta de reforma legislativa orientada a hacer más eficiente la lucha contra el terrorismo, pero criticada por la oposición y el Consejo de Europa como violatoria a los derechos humanos. El 11-S y la lucha en contra del terrorismo internacional le ofreció la oportunidad única de presionar a la comunidad internacional para que incluyera a las organizaciones terroristas vascas en su lista de organizaciones que apoyan el terrorismo internacional. La Unión Europea incluye varias de las organizaciones españolas en su listado,<sup>75</sup> pero la ETA fue considerada como una organización de lucha por la autodeterminación. Bajo la presión española, en octubre de 2001, y en el contexto de los atentados terroristas en contra del WTC en Nueva York, la Comisión de Libertades del Parlamento Europeo discutió la posibilidad

<sup>75</sup> Desde diciembre de 2001 el listado europeo de las organizaciones terroristas incluye: KAS, Xaki, Ekin, Jarrai-Haika-Segi y Gestoras Pro Amnistía (organizaciones que forman parte del grupo terrorista ETA), así como la veintena de militantes de este grupo y los Grapo. En mayo de 2002 se añade Askatasuna, considerada la continuación de Gestoras Pro Amnistía, y en junio de 2003 Batasuna.

de incluir a la ETA (y al ERI irlandés) en la lista de las organizaciones terroristas, sin embargo, la medida no se concretó hasta junio de 2003.

En el año 2002, España asumió la presidencia de la Unión Europea, y en el discurso inaugural frente al parlamento, Aznar presentó una agenda muy similar a la estadounidense, y que reflejaba más sus propias prioridades que las compartidas por los europeos: la seguridad y el combate al terrorismo, en el contexto de una cooperación más estrecha con Estados Unidos, incluyendo la firma del acuerdo de extradición, tan polémico en Europa por la existencia de la pena de muerte. En el mismo año, Aznar empezó las gestiones para delegar a Batasuna, el brazo político de la ETA, medidas que provocan mucha controversia en España en plena campaña electoral. El apoyo de Aznar a la invasión de Iraq se tradujo en la inclusión de la ETA en el listado de las organizaciones terroristas del Departamento de Estados de EUA, sin embargo, el precio fue alto y en las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2003, el Partido Socialista fue el más votado. En estas circunstancias, las elecciones presidenciales previstas para el 2004 pueden traducirse en la victoria de la izquierda, y entonces la política española otra vez retomará el giro más europeísta. Pero incluso si el Partido Popular queda en el poder, la presencia española en el mundo —otra de las aspiraciones de Aznar— depende de una postura neutral frente a las políticas intervencionistas de Estados Unidos. España ha formado su política exterior moderna como un país imparcial, mediador entre partes en conflicto, cuyos éxitos fue la Conferencia de Madrid (1991), que hizo posible la firma de Acuerdo de Oslo entre Palestina e Israel en 1993, o el liderazgo de la agenda latinoamericana en la Unión Europea. Mientras España es bienvenida en Latinoamérica como representante de Europa, sus intentos de negociar el apoyo de México y Chile a la resolución estadounidense en el Consejo de Seguridad terminaron en un fracaso rotundo.

En este contexto es claro que Estados Unidos no puede contar con Italia y España como miembros permanentes de su *nueva Europa*. De hecho, tanto los italianos como los españoles pertenecen a las sociedades que más apoyan la profundización de la integración europea. Ambos países, además, participan activamente en los proyectos de la política militar europea, que les permiten reactivar su economía sin recurrir abiertamente al gasto gubernamental.<sup>76</sup> Con Francia, los unen intereses comunes en la región mediterránea y la necesidad de mantener relaciones estrechas con los países árabes del norte de África. La misma geografía los separa, a su vez, tanto de Reino Unido como de Europa Central, convirtiendo la nueva y la vieja Europa en una figura semántica, más que realidad geopolítica. Incluso en el reciente conflicto en torno a Iraq, las diferencias europeas fueron hábilmente aumentadas por la estrategia estadounidense, más allá de rupturas reales.

<sup>76</sup>Véase el capítulo "La política europea de seguridad y defensa".

## Europa frente a la crisis de Iraq

LOS ORÍGENES del conflicto se remontan a la primera intervención militar en Iraq, que tuvo lugar en los meses de enero y febrero de 1991 como respuesta a la ocupación de Kuwait (agosto de 1990). En aquella ocasión, la intervención se dio en el marco de una amplia coalición multilateral, encabezada por Estados Unidos, pero con participación de varios países, incluyendo a los estados árabes como Arabia Saudita, Egipto o Siria.

Aunque Iraq reclama tradicionalmente que Kuwait no es sino una de las provincias de su territorio, la ocupación de Kuwait fue en realidad una respuesta a una aguda crisis económica, originada por la guerra con Irán (1980-1988). Sadam Hussein vio la solución en el aumento de su cuota de producción del crudo, y para presionar a los países de la OPEP amenazó con la ocupación del emirato. Ante la respuesta negativa a sus pretensiones, Iraq inició la invasión.

Aunque en 1991 las tropas de la coalición no ocuparon el territorio de Iraq, después de la liberación de Kuwait, la ONU impuso el embargo internacional sobre su producción de petróleo, y obligó a Sadam Hussein a aceptar la entrada de los inspectores de la ONU para supervisar el desarme químico y bacteriológico.

En 1996, frente al catastrófico impacto del embargo sobre la población civil, la ONU modificó las sanciones, estableciendo el programa de Petróleo por Alimentos. La crisis latente se tornó abierta en diciembre de 1999, cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó una resolución que establecía una comisión de inspección para verificar el desmantelamiento de sus armas químicas, biológicas y nucleares. Frente a la negativa iraquí de admitir a los inspectores de la ONU –Iraq exigía como condición previa la eliminación de la zona de exclusión–, los aviones estadounidenses bombardearon la defensa antiaérea de este país.

A partir de los atentados del 11-S, Iraq se convirtió en el principal blanco de Estados Unidos, bajo acusación de apoyar el terrorismo internacional. La administración de Bush abiertamente reconoció que su objetivo era eliminar a Sadam Hussein, aunque en los momentos de mayor mesura, el gobierno de Estados Unidos enfatizaba como el objetivo la neutralización de la amenaza de que Iraq produzca armas de destrucción masiva. De acuerdo con la nueva doctrina de la seguridad de Bush, Estados Unidos reclama el derecho al ataque preventivo, postura que encuentra oposición en la mayoría de los países del mundo.

Frente a la presión internacional, Estados Unidos accedió a la intervención del Consejo de Seguridad, quien el 6 de noviembre de 2002 aprobó por unanimidad la resolución 1441, que exigía a Bagdad aceptar la inspección de la ONU. De acuerdo con la interpretación común, esta resolución no incluía una autorización automática de usar la fuerza militar si Iraq no cooperaba. A pesar de que el parlamento de Iraq recomendó rechazar las demandas de la ONU, el 13 de noviembre, el presidente de Iraq anunció que su país aceptaba la resolución 1441, sin condiciones ni preguntas.

A partir del regreso de los inspectores, Estados Unidos presentó varios informes al Consejo de Seguridad, y llevó una intensa campaña diplomática para que el Consejo aprobara

una nueva resolución, que explícitamente autorizara el ataque. El 29 de enero de 2003, en el marco del informe anual, el presidente de Estados Unidos prácticamente anunció que intervendría en Iraq, independientemente de la decisión de la ONU. Después del informe, Bush se reunió a puerta cerrada con los miembros de Consejo de Seguridad, de los cuales Francia, Rusia, China, Alemania, México, Chile, Guinea, Camerún y Siria pidieron más tiempo para los inspectores. Reino Unido, España y Bulgaria apoyaron la línea dura del presidente estadounidense. Paralelamente, el Parlamento de la UE aprobó una resolución que expresaba el rechazo a cualquier acción militar unilateral en Iraq (297 votos a favor, 209 en contra), mientras que los jefes de gobierno de Reino Unido, España, Italia, Portugal, República Checa, Hungría, Dinamarca y Polonia publicaron una carta abierta –la *Carta de los Ocho*– en la cual expresaban el apoyo a la política estadounidense frente a Iraq (30 de enero).

A principios de febrero de 2003, Alemania y Francia presentaron una iniciativa para desarmar pacíficamente a Iraq, que fue apoyada por Bélgica. El llamado plan franco-alemán proponía aumentar los vuelos de reconocimiento, triplicar el número de inspectores y desplegar cascos azules. Estados Unidos rechazó la iniciativa como inútil.

El conflicto entre estos países y Estado Unidos se agravó durante la cumbre de la OTAN, donde el 10 de enero de 2003 Francia, Bélgica y Alemania vetaron la petición de Estados Unidos para proporcionar equipo militar a Turquía. Este veto utilizado por los tres países quienes sostuvieron que el envío de material bélico a Turquía significaría aceptar que las inspecciones fracasaron agudizó la división entre los miembros de la Alianza Atlántica. Donald Rumsfeld, titular del Pentágono, señaló con respecto a esta posición que EUA y sus aliados continuarían con sus planes al margen de la OTAN, si era necesario. Finalmente, el 16 de febrero la crisis fue resuelta a través de un compromiso, Alemania y Bélgica retiraron su negativa a cambio de una declara-



ción política que el despliegue de las fuerzas de la OTAN en la frontera turca con Iraq no implicaba una aceptación de la solución militar, la cual seguiría dependiendo de las decisiones de la ONU.

El 12 de febrero, el Congreso estadounidense analizó la posibilidad de sanciones comerciales en contra de Francia, que consistirían principalmente en bloquear las exportaciones de vino y agua embotellada. El 17 de febrero, se discutieron medidas semejantes en contra de Alemania, que incluían el retiro de todo su contingente militar del país europeo y abandono de la cooperación bélica e industrial, medidas que implican pérdidas para la industria alemana que se beneficia con miles de millones de euros cada año abasteciendo al comando europeo del Pentágono, con sede en Stuttgart.

El 15 y 16 de febrero en 60 países en todo el mundo se llevaron a cabo manifestaciones en contra de la guerra en Iraq y la política estadounidense al respecto. Se estima que en total participaron alrededor de 60 millones de personas. Las manifestaciones más fuertes y concurridas tuvieron lugar en los países cuyos gobiernos apoyaban la guerra: Reino Unido (estimados dos millones), España e Italia (entre tres y cuatro millones). En los países con políticas escépticas frente a la administración Bush la participación fue menor: medio millón en Alemania, 200,000 en Francia, apenas 1,000 personas en Rusia. En Estados Unidos las protestas tuvieron lugar en casi 200 ciudades en todo el país. Las más grandes fueron en Nueva York, San Francisco y Los Ángeles. También hubo manifestaciones en Canadá, Australia, Brasil, Japón, Corea del Sur, Tailandia, Siria y Líbano, entre otros.

A finales de febrero, la Unmovic pidió que Iraq destruyera sus misiles El Samud 2, que según los inspectores rebasaban el límite permitido de 150 kilómetros. Iraq negó que los misiles violaran los límites permitidos, pero inició su destrucción. A pesar de la postura conciliadora del gobierno iraquí, el 6 de

marzo de 2003 en un discurso Bush definió a Iraq como amenaza directa a EUA, lo que de acuerdo con la Constitución estadounidense le daba derecho de declararle la guerra. Ese mismo día, Bush habló con el presidente ruso, mientras que el Senado ratificó el acuerdo sobre desarme firmado con Rusia, pero pendiente de ratificación desde el 24 de mayo de 2002.

El 7 de marzo de 2003, el jefe de los inspectores internacionales, Hans Blix, presentó al Consejo de Seguridad el reporte sobre los trabajos de la Unmovic, que no resolvió la ambigüedad de juicios sobre la (no)cooperación de Iraq con los inspectores internacionales. Estados Unidos y Reino Unido prepararon la resolución que fijaba el 17 de marzo como fecha límite para que el gobierno de Iraq demostrara cooperación plena con la ONU. Mientras se esperaba la votación, tanto Francia como Estados Unidos mantuvieron una fuerte presión diplomática sobre los miembros no permanentes del Consejo, para lograr prevalecer su postura. Para aprobar una resolución, es necesario que ninguno de los miembros permanentes del Consejo la veto, y que la resolución logre el apoyo de mínimo nueve miembros del Consejo. Estados Unidos tenía asegurado el voto favorable sólo de Reino Unido, España y Bulgaria. Colin Powell viajó a México y a Chile (miembros no permanentes del Consejo) para lograr su apoyo. Los analistas consideraban que el secretario de Estado utilizó como presión la ratificación del tratado de libre comercio con Chile, y la suscripción del acuerdo migratorio con México, aunque oficialmente se negaron estas informaciones. Con anterioridad, estos países fueron visitados por el presidente español José María Aznar, como intermediario de Estados Unidos. Paralelamente, Estados Unidos mantuvo negociaciones con Francia, China y Rusia para que no utilizaran el veto, sólo abstención. En este caso, sobre todo para Francia y Rusia, Estados Unidos prometía respetar sus intereses petroleros en Iraq, que ascienden a 20,000 millones de dólares. Por su parte Francia —quien encabezaba el bando contrario a la guerra y favorable a

la extensión del plazo de inspecciones— mandó a su canciller a una gira por los países africanos: Angola, Camerún y Guinea, también miembros no permanentes del Consejo de Seguridad.

Frente al rechazo a la guerra declarado por la mayoría de los miembros del Consejo de Seguridad, el 16 de marzo los líderes más belicistas —George W. Bush, Tony Blair y José María Aznar— se reunieron en la llamada Cumbre de Azores, donde decidieron retirar la propuesta de resolución e iniciar una acción militar unilateral. Al día siguiente el presidente de Estados Unidos dirigió un ultimátum de 48 horas a Sadam Hussein, y el 19 de marzo de 2003 inició la ofensiva contra Iraq. En contra de las previsiones, la ofensiva avanzó rápidamente y el 9 de abril las tropas de ocupación entraron a la capital e instalaron la autoridad interina. Las empresas estadounidenses iniciaron la carrera por los contratos de reconstrucción, que implican unos 900,000 millones de dólares anuales. Algunos de los contratos estarían disponibles para las empresas extranjeras, pero el Congreso estadounidense aprobó una ley que excluye de éstos a Francia, Alemania, Rusia y Siria, como castigo por su firme oposición a la guerra.<sup>77</sup>

Pero el final de la ofensiva militar significó también los primeros intentos de acercamiento entre los europeos y Estados Unidos, promovido sobre todo por Reino Unido. Ya el 27 de marzo el enviado especial de Bush, Alan P. Larson, llegó a Bruselas en una misión de paliar la crisis en relaciones bilaterales. Larson se reunió tanto con los diplomáticos, como con los empresarios. Habló de la necesidad de cooperación entre ambas

<sup>77</sup> Estados Unidos dedicará alrededor de 900 millones de dólares en un año a la reconstrucción de Iraq por compañías internacionales. Una cantidad semejante irá a firmas norteamericanas, que serán responsables de gestionar un total de 1,900 millones de presupuestados por Washington para reconstrucción tras la guerra. El presupuesto complementario de 74,700 millones de dólares solicitado por Bush al Congreso contiene 2,400 millones para ayuda humanitaria (543 millones de dólares) y reconstrucción (1,900 millones de dólares) de Iraq en los 12 meses que siguen a la invasión. Por ley, todos los fondos derivados del presupuesto y pagados por los contribuyentes deben ir a las arcas de compañías estadounidenses, salvo que las necesidades de seguridad nacional dicten otra cosa.

regiones en los Balcanes, en Afganistán, en la crisis humanitaria de Iraq, Medio Oriente, terrorismo internacional, comercio y ayuda en el combate a la pobreza extrema. Se reunió también con la Comisión Europea y aunque no se publicó ninguna declaración sobre los resultados de este encuentro, las preocupaciones de los europeos quedaron claras: la necesidad de involucrar a la ONU en la administración de Iraq, y transparencia e imparcialidad en la administración de los fondos de reconstrucción. La misma postura fue presentada por la *troika* europea<sup>78</sup> al secretario de Estado, Colin Powell durante su visita a Europa, y por sus aliados de la OTAN, en la reunión del Consejo Atlántico en Bruselas (3 de abril).

Estas peticiones fueron negociadas también entre Blair y Bush durante la reunión bilateral en Belfast (7 y 8 de abril), Blair presionó a Estados Unidos para que el proceso de reconstrucción y democratización de Iraq fuera vinculado con el proceso de paz en el conflicto palestino-israelí, y específicamente para que Bush declarara la necesidad histórica de un Estado palestino independiente. El 30 de abril, la *Hoja de ruta*, plan de paz negociado por la Unión Europea, Rusia, Estados Unidos y la ONU durante el año 2002, fue presentado oficialmente a los gobiernos de Israel y a la Autoridad Nacional Palestina. En Belfast, además del Medio Oriente, se discutió la necesidad de reconstruir los lazos trasatlánticos, y para hacerlo posible el primer ministro británico presionó por involucrar a la ONU en el proceso de reconstrucción. El gobierno de Blair estaba interesado en que Naciones Unidas legitimara la ocupación de Iraq, que fue dividido en tres zonas, bajo el mando de Estados Unidos, Reino Unido y Polonia, respectivamente. Francia y Alemania también

<sup>78</sup> El término *troika* se refiere a los responsables de la política exterior europea: el Alto Representante para la PESC (actualmente Javier Solana), el comisario de Relaciones Exteriores (actualmente Chris Patten) y el canciller del país que tiene presidencia de la UE (en aquel entonces era Grecia). Con las reformas aceptadas por la Convención para el Futuro de Europa, esta estructura se modificará, dado que se prevé la creación de un solo cargo: un ministro de exteriores de la Unión Europea.

estaban interesadas en bajar la tensión, tanto para evitar repercusiones económicas de su oposición, como para reintroducir a la ONU en el conflicto.

Al mismo tiempo, los países europeos miembros del Consejo de Seguridad (Alemania, Francia, Reino Unido y España) prepararon una postura conjunta sobre el problema de Iraq y las relaciones trasatlánticas, que se discutió en la Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno Europeos en Atenas (16 de abril de 2003), convocada principalmente para la firma del tratado de adhesión de los 10 nuevos miembros. El documento planteaba la necesidad de la unidad europea para vencer las reticencias estadounidenses respecto al papel de la ONU en la reconstrucción de Iraq. Todos los líderes europeos coincidieron en los puntos básicos: una vez terminada la campaña militar en Iraq, es necesario difundir la *Hoja de ruta* para el Oriente Medio y promover la formación del Estado palestino independiente para el año 2005; la ONU es la única institución que puede darle la legitimidad a la etapa postSaddam en Iraq; y, los países europeos deben participar en la reconstrucción de Iraq, dada la experiencia de sus empresas en la región. Para reforzar el compromiso de Europa con el orden internacional institucional, el secretario general de la ONU, Kofi Annan fue invitado al debate europeo sobre la posguerra en Iraq.

Una semana después, el 24 de abril, los ministros de Asuntos Exteriores de Reino Unido, Jack Straw; de Francia, Dominique de Villepin; y de Alemania, Joschka Fischer, así como el alto representante de la UE para la política exterior, Javier Solana, se reunieron en un restaurante en Bruselas para discutir las divisiones en torno a Iraq y una nueva resolución, que se votó el 22 de mayo, y técnicamente fue aceptada por unanimidad.<sup>79</sup> La resolución fue presentada por Estados Unidos, España y Reino Unido, pero recogió los cambios negociados con Rusia

<sup>79</sup>Los 13 miembros del consejo presentes votaron a favor, pero Siria utilizó el recurso de la silla vacía y no se presentó a la votación.

y Francia. En esencia, pide el levantamiento inmediato de las sanciones, otorga un mandato indefinido a las potencias ocupantes en Bagdad, hasta la formación de un "gobierno representativo", y confirma su control sobre el petróleo iraquí, bajo supervisión internacional. Entre las modificaciones exigidas por Francia y Rusia, se ampliaron las competencias de la ONU (pero no se precisan en la resolución), que asumirá "responsabilidades independientes" y trabajará "de forma intensa con la autoridad" ocupante en la reconstrucción política del país. La exigencia de Francia era que la ONU no se limitara a proveer la ayuda humanitaria, sino que encabezara el proceso de la construcción del gobierno autónomo iraquí. Francia y Rusia estaban presionando también para que el petróleo iraquí fuera administrado por las Naciones Unidas, sin embargo, no lograron su objetivo.<sup>80</sup> El texto y el proceso de la aprobación de esta resolución indican claramente que Francia ha aceptado su derrota en esta crisis, y solamente puede exigir declaraciones conciliadoras, mientras que Estados Unidos decide todo lo que pasa en el Iraq. De hecho, mientras el Congreso estadounidense y el parlamento inglés iniciaron las investigaciones sobre la falsificación de datos que justificaron la invasión, Francia se abstuvo de criticar a sus oponentes, y se ha dedicado más bien a promover la misión europea en la República Democrática del Congo.

<sup>80</sup> Tanto Rusia como Francia estaban interesados en mantener el programa Petróleo por Alimentos, que controlaba las exportaciones iraquíes del crudo, por ello querían atrasar el levantamiento de sanciones. El interés de Rusia se debía al hecho que sus empresas eran las principales beneficiarias de la intermediación en la exportación del petróleo iraquí. Para Francia, la permanencia del programa aseguraba el control de la ONU sobre el petróleo iraquí. Sin embargo, Estados Unidos no solamente logró el control real sobre la explotación del petróleo, también consiguió que se aprobara la inmunidad del Fondo de Desarrollo, donde se ingresarán los dividendos del petróleo iraquí, ante cualquier tipo de reclamación hasta el año 2007, salvo en el caso que se produzca un "accidente ecológico". Esta inmunidad frena los reclamos de Rusia y Francia para que el nuevo gobierno iraquí reconozca la deuda que contrajo Hussein con estos países. Por otra parte, la designación de Phillip J. Carroll, ejecutivo de la Shell Oil, como responsable de la administración de la industria petrolera iraquí despertó dudas sobre el papel que jugarán las grandes transnacionales en este proceso.

Incluso cuando en agosto de 2003 ya fue visible el desgaste del liderazgo de Bush, abrumado por el costo de los 4,000 millones de dólares mensuales que implicaba la ocupación, ni Francia ni Alemania fueron capaces de lograr cambios concretos en las estructuras del gobierno interino, un mayor involucramiento de la ONU o un compromiso real con el fin de la ocupación. La resolución 1511, aprobada por unanimidad el 16 de octubre de 2003 básicamente refrenda el poder estadounidense sobre Iraq, no establece fechas concretas para las elecciones y el traspaso del poder a los iraquíes ni le confiere a la ONU un papel más allá de una agencia humanitaria cualquiera. La declaración franco-alemana en el sentido de que "es un paso en buena dirección, pero que no va suficientemente lejos" sólo ha demostrado que el poder estadounidense en Iraq es incuestionable. La renuncia al tono belicoso ni siquiera le permitió a Francia salvaguardar sus intereses económicos en Iraq. A pesar de que la Conferencia de Donantes (Madrid, 24 de octubre de 2003) logró imponer la creación de un organismo independiente para administrar fondos internacionales de reconstrucción, Estados Unidos anunció que su dinero será manejado de manera independiente y los grandes contratos que ganaron los grupos Halliburton y Bechtel no cambiarán de manos, a pesar de favorecer los intereses personales del vicepresidente Dick Cheney. Incluso a mediados de diciembre de 2003 Francia, bajo presiones de Estados Unidos, anunció que condonará parte de la deuda iraquí, reduciendo todavía más la posibilidad de participar en el negocio petrolero.

¿Cuál es entonces el saldo de la crisis de Iraq para la unidad europea? Analizando los números, Francia y Alemania se encontraron en una minoría significativa, sobre todo si consideramos a Europa en su totalidad, no sólo a la Unión. El apoyo a Estados Unidos varió desde el envío de tropas (Reino Unido, Dinamarca, Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Rumania, Polonia y Ucrania) hasta simples declaraciones de apoyo (España, Por-

tugal, Italia, Hungría, Eslovenia, Croacia, Albania, Macedonia, Lituania, Letonia, Estonia, Irlanda y Holanda). Una vez terminada la fase militar, la mayoría de los países que se abstuvieron de enviar las tropas en marzo, las mandaron como apoyo a las fuerzas de ocupación.

Sin embargo, más allá de estos hechos aparentemente dramáticos, Europa ha mantenido coincidencias fundamentales, que se han confirmado en los meses de la posguerra iraquí. Las élites políticas consideran necesaria una alianza estratégica con Estados Unidos, alianza que sea parte de una política europea conjunta. A pesar de los enfrentamientos y declaraciones agresivas de los protagonistas de la crisis: Chirac, Bush y Rumsfeld principalmente, siempre se ha buscado un acercamiento entre los países europeos. Fue sobre todo muy significativo el esfuerzo del primer ministro británico, Tony Blair, de suavizar las tensiones trasatlánticas. A diferencia del pasado, el gobierno de Reino Unido estuvo al lado de su socio tradicional muy a disgusto. Era obvio que la escalada de discursos agresivos entre Francia y Estados Unidos, dejó a Blair con muy poco campo de maniobra. El gobierno británico siempre se distanció del objetivo estadounidense de derrocar a Sadam Hussein y subrayó como único motivo la necesidad de desactivar la amenaza del uso de las armas de destrucción masiva. De igual manera, Blair intentó siempre vincular la crisis de Iraq con el problema de Medio Oriente, cuya interpretación Europa comparte: la construcción de un Estado palestino independiente como condición de estabilidad en el Medio Oriente.

Es todavía más significativa la coincidencia entre la percepción social del conflicto. Como hemos visto, todas las sociedades rechazaban una acción unilateral, y mientras más activo era el apoyo gubernamental, mayores las protestas de la sociedad civil. Por ejemplo, las encuestas en España señalaban que sólo el 14 por ciento de los ciudadanos sentía simpatía por Estados Unidos, cuando en Francia la declaró el 31 por ciento. En ninguno



de los países europeos la guerra fue apoyada por una mayoría, y este rechazo se reflejó en los debates parlamentarios. Aquí también, mientras mayor apoyo a la acción unilateral de Estados Unidos, mayor resistencia del cuerpo legislativo, y no sólo de la oposición, como en el caso de España o Polonia, sino también del mismo partido en gobierno, como fue el caso de Reino Unido, donde el parlamento autorizó la política de Blair gracias al voto de los conservadores, que equilibraron el rechazo de la mayoría de los diputados laboristas.

La unidad europea se manifestó también en el contexto de las declaraciones de Powell y de Bush, quienes –una vez terminada la invasión a Iraq– señalaron a Irán y Siria como las amenazas a la estabilidad del mundo y pidieron a la comunidad internacional “tomar cartas en el asunto”. Apenas publicadas las declaraciones, Tony Blair categóricamente negó que Reino Unido participaría en alguna acción militar en contra de algún otro país de la región.

La cumbre anual Unión Europea-Estados Unidos, que inició el 25 de junio de 2003, confirmó la voluntad de las dos partes de superar las divisiones sobre Iraq, tema que de hecho se evitó tocar para no arriesgar la precaria distensión en las relaciones trasatlánticas. Los temas tratados confirmaron que la agenda futura será definida otra vez por los tópicos donde el acuerdo europeo está ya muy fundamentado: Medio Oriente, el calentamiento del planeta, la agricultura o la Corte Penal Internacional. Ambas partes refrendaron su compromiso de lucha en contra del terrorismo y el crimen organizado, se firmó un acuerdo de extradición –pero Europa sostuvo su posición de no extraditar a los sospechosos en caso de que corran el riesgo de pena de muerte– y otro de cooperación judicial, que contempla la creación de equipos conjuntos de investigación policial y judicial y un mayor acceso a cuentas bancarias de los sospechosos. Todo esto en medio de los discursos sobre la reconciliación y el nuevo realismo en las relaciones bilaterales.

Y finalmente, debemos considerar que las crisis en las relaciones intraeuropeas tienen siempre un aspecto constructivo y promueven los esfuerzos en busca de los mecanismos más eficientes de coordinación. Si revisamos el desarrollo histórico del proyecto de una Europa política, es notorio que las crisis como la de Iraq hacen más conscientes a los europeos de la necesidad de una política exterior común.



TERCERA PARTE

La nueva Europa:  
reconstruyendo la unidad

## Introducción

LAS ASPIRACIONES de crear una política exterior europea no son nuevas, desde que empezaron las negociaciones sobre el proyecto de integración, el ámbito de la política internacional y de la defensa ocupaban un lugar importante en los planes de los seis miembros fundadores. Todavía antes de firmar los Tratados de Roma, en los años 1950-1954, surgió la propuesta de crear la Comunidad Europea de Defensa (CED) y la Comunidad Política Europea. La iniciativa respondía al contexto de la guerra en Corea y la presión de Estados Unidos de permitir el rearme de Alemania Federal, inaceptable todavía para los demás estados europeos, que tenían demasiado fresca en la memoria la presencia del ejército alemán en sus propios territorios. La alternativa fue crear un ejército europeo e instituciones política conjuntas, que elaborarían las directivas políticas para la defensa. No obstante, Francia finalmente se negó a ceder la soberanía en el ámbito de la defensa y el proyecto fracasó.

Diez años después, fue el gobierno del general De Gaulle quien retomó el proyecto y presentó el llamado Plan Fouchet (1961-1962), que preveía una cooperación intergubernamental y una coordinación de políticas de

defensa, que llevarían finalmente a una política exterior unificada. Fue un compromiso que no satisfizo a ninguno de los países miembros: para algunos era demasiado intergubernamental y poco comunitario, para otros, por el contrario, fue considerado como amenaza al vínculo militar privilegiado con Estados Unidos, en el marco de la OTAN; y el Plan Fouchet compartió el destino de la Comunidad Europea de Defensa.

El único proyecto que realmente fue aprobado por los miembros de la Comunidad Europea fue la Cooperación Política Europea (1970-1993), un marco de cooperación muy limitado, pero con vistas de convertirlo algún día en una estructura permanente. La cooperación política excluyó el ámbito de defensa y se limitó a la política exterior, con el fin de "garantizar una mutua comprensión e incrementar la solidaridad de los Estados en los problemas importantes de política internacional, mediante reuniones entre sus respectivos servicios diplomáticos". El resultado fueron reuniones y acuerdos informales, sin estructura permanente.

Durante el periodo de la Guerra Fría, el ámbito de la defensa quedó en competencia exclusiva de la OTAN, aunque desde 1948 existía en paralelo la Unión de Europa Occidental (UEO), organización de cooperación para la defensa y la seguridad fundada por Francia, Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo y Holanda, cuando Estados Unidos todavía estaba renuente a involucrarse en los problemas de la seguridad europea. Evidentemente, con la creación de la OTAN, la UEO perdió la relevancia y quedó completamente asimilada a las estructuras militares de la OTAN, aunque conservó la independencia política. Tuvo breves periodos de relevancia, por ejemplo sirvió como foro de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Reino Unido, mientras este país permaneció fuera del proyecto de integración; o de cooperación con los países de Europa Central y del Este, recién terminada la Guerra Fría, y cuando el futuro de la OTAN permanecía todavía incierto. En 1984, con la Declaración de Roma, Francia y

Bélgica retomaron la aspiración de un política exterior y de defensa europea, y propusieron formar una identidad europea de seguridad, independiente del Tratado del Atlántico Norte. Durante las guerras de desintegración de Yugoslavia, la UEO intervino a través de las misiones policiales y de supervisión humanitaria, pero hoy en día –aunque sigue existiendo– ya ha perdido relevancia frente al progreso de los dos proyectos europeos: la política exterior y de seguridad común (PESC) y la política europea de Defensa y Seguridad (PESD).

Para muchos, la crisis de Iraq ha puesto en entredicho la capacidad europea de coordinar sus acciones en la política internacional. Sin embargo, en la sombra de Iraq iniciaron dos primeras misiones militares de la Unión Europea y se están discutiendo las reformas institucionales, que permitirán mayor flexibilidad en estos ámbitos. Aunque con pasos muy lentos, Europa ha entrado en el siglo XXI con la firme voluntad de definir su rostro político.

## La evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común

EL 4 DE junio de 1999, el mismo día en que el parlamento serbio aprobó el plan de paz para Kosovo, acordado por el Grupo de Contacto,<sup>81</sup> los 15 jefes de Estado y de gobierno, y el presidente de la Comisión Europea, emitieron la declaración oficial sobre la necesidad de que la Unión Europea cuente con “una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN”,<sup>82</sup> e instituyeron el cargo del alto representante para la PESC, para que éste impulsara el desarrollo del proyecto.<sup>83</sup> No

<sup>81</sup> El Grupo de Contacto está conformado por Estados Unidos, Rusia, Francia, Alemania y Gran Bretaña, y desde el conflicto en Bosnia-Herzegovina (1992-1994) tiene papel activo en las negociaciones de los conflictos en la ex Yugoslavia.

<sup>82</sup> “El Consejo de la Unión Europea y la política exterior y de seguridad común” [http://europa.eu.int/pol/cfsp/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/pol/cfsp/index_es.htm) (13 de junio de 2001).

<sup>83</sup> Esta declaración se da en el marco de la cumbre del Consejo Europeo en Colonia, pero fue precedida por otro acontecimiento cuya relevancia es virtualmente imposible sobreestimar: la declaración conjunta franco-británica de Saint-Malo (diciembre de 1998), en la cual el presidente de Francia, Jacques Chirac, y el primer ministro de Reino Unido, Tony Blair, coincidieron en que la Unión Europea debe tener la capacidad autónoma de responder a las crisis internacionales. Hasta esta declaración, la postura británica respecto a la PESC ha sido mucho más reservada.

era una simple coincidencia que 40 años después de iniciar el ambicioso proyecto de la integración europea, y 10 años después de que haya finalizado el orden mundial bipolar, los países europeos, por primera vez, coincidieran en la necesidad de construir una política exterior y de seguridad común. Las iniciativas anteriores, emprendidas durante las décadas de la Guerra Fría, siempre fueron limitadas por el consenso en torno a la necesidad de la presencia estadounidense en Europa, que inhibía la voluntad real de una integración política.

A principios de los noventa, renace la aspiración de terminar con el protectorado estadounidense en Europa occidental, y en el marco del Tratado de Maastricht (1993) aparece por primera vez el proyecto de la Política Exterior y de Seguridad Común, conocida por sus siglas como la PESC. Sin embargo, hasta el año 1999 la energía de la UE estaba concentrada en la introducción de la moneda común, y fue en los siguientes tratados, los de Ámsterdam (1997) y de Niza (2000), cuando se revisaron los artículos referentes al funcionamiento de la PESC. El paso de la letra de los artículos a acciones concretas, es un proceso difícil y lento, rara vez apreciado por la opinión pública, que se fija más en los retrocesos, como el conflicto de Iraq.

Tenemos que considerar que la construcción de la política exterior europea no solamente refleja distintos intereses nacionales y diferentes conciencias históricas de los miembros de la UE, sino también coincide con el proceso de la ampliación a 10 nuevos miembros en el año 2004<sup>84</sup> y otros dos en el año 2007,<sup>85</sup> pero que también incluye a más largo plazo todos los países de la ex Yugoslavia. Cuando ésta termine, el número de los miembros (actualmente 15) se duplicaría, y las instituciones comunitarias tienen que ser rediseñadas para asegurar un proceso eficiente de la toma de decisiones. Entonces, al mismo tiempo

<sup>84</sup>República Checa, Polonia, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Malta y Chipre.

<sup>85</sup>Rumania y Bulgaria.



que Europa quiere constituirse como una comunidad política, el proceso de la ampliación y las reformas institucionales no solamente están absorbiendo el tiempo y la energía de la Unión Europea, sino también están acentuando fisuras internas, que necesariamente han de debilitar la capacidad real de intervenir en conflictos internacionales.

Por otro lado, para poder evaluar el futuro de la presencia europea en la política internacional, es necesario hacer distinción entre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), porque –aunque vinculadas– no tienen el mismo impacto sobre las relaciones entre Europa y Estados Unidos. La PESC es un concepto más amplio, que incluye la defensa común europea, pero no se agota en una política de defensa común. Esta aclaración es importante porque la misma contraposición entre la Unión Europea y Estados Unidos, provoca que el público espere que Europa construya un potencial militar capaz de contrarrestar la hegemonía militar estadounidense. Las aspiraciones de la Unión Europea están todavía muy alejadas de convertirse en una potencia militar mundial, sobre todo porque como hemos visto, Europa actúa de acuerdo con el concepto de seguridad ampliado, y no el tradicional que identifica el problema de la seguridad con el aspecto militar y con la defensa del Estado. Recordando brevemente, la conceptualización ampliada admite que la seguridad no se puede lograr de manera unilateral porque los problemas que enfrentan los estados modernos son transnacionales: el efecto invernadero, los movimientos migratorios, las crisis económicas, no se pueden resolver sin un esfuerzo mundial, o por lo menos regional. Frente al desinterés estadounidense por estos problemas, la Unión Europea se perfila como el promotor de esta problemática en la agenda mundial, y para ello necesita más una Europa política que militar.

Es importante considerar también que el enfoque ampliado de la seguridad permite salvar uno de los obstáculos más impor-

tantes en este proyecto: la soberanía nacional en materia de defensa y la variedad de experiencias históricas, que van desde la neutralidad escandinava hasta la constante preocupación francesa por reconstruir su poderío. En este sentido, la PESC no pretende sustituir los sistemas de defensa nacionales, es más bien un intento de ponerse de acuerdo sobre algunas cuestiones internacionales, y, sobre todo, hablar con una sola voz en los foros internacionales. Como veremos más adelante, una acción militar conjunta también está prevista, sin embargo, será la más difícil por concertar, incluso si se modifica el Tratado de Niza (2000), que excluye la defensa de las cooperaciones reforzadas, aunque esta modalidad se admite en otros ámbitos de la PESC, como la materia de terrorismo, delincuencia organizada e industria militar.<sup>86</sup> Estas consideraciones son importantes, porque muchas veces se evalúa los avances en la PESC con los criterios adecuados para un sistema de defensa nacional, y no para el proyecto europeo. La misma revisión de los objetivos<sup>87</sup> señala claramente que el aspecto militar está subordinado a la defensa de los valores comunes europeos y la cooperación internacional.

<sup>86</sup> Cooperación reforzada es un recurso introducido por el Tratado de Ámsterdam (1997) con el objetivo de impulsar la integración entre los países que quieran profundizar la integración europea en los aspectos que no sean de competencia exclusiva de la UE. Permite que un grupo de países aplique formas de integración que todavía no son aceptadas por todos los miembros, pero siempre con la intención de incorporar en el futuro a todos los países miembros de la Unión. Un ejemplo es el Acuerdo de Schengen, firmado en 1985 por Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, y que suprime todas las formalidades en viajes de los nacionales y extranjeros, en el territorio de los países firmantes. En 1996, ya solamente Reino Unido e Irlanda no se han integrado al acuerdo.

<sup>87</sup> Los objetivos de la PESC son:

La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión.

El fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus estados miembros en todas sus formas.

El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París.

El fomento de la cooperación internacional.

El desarrollo y la consolidación de la democracia y del estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Específicamente para las acciones militares, la Unión Europea adoptó la Declaración de Petersberg, el documento elaborado en 1992 por la Unión de Europa Occidental,<sup>88</sup> y que limita la acción militar europea a las misiones humanitarias, de rescate, de mantenimiento o de restablecimiento de la paz. Por ello, los instrumentos más utilizados de la PESC son las estrategias<sup>89</sup> y las posiciones comunes,<sup>90</sup> que permiten presentar a la comunidad internacional una postura europea acerca de los problemas implicados.

Con todo y el énfasis sobre lo político, el proyecto de la PESC siempre ha suscitado oposición y desconfianza de Estados Unidos. Evidentemente, es difícil sobreestimar el hecho de que la política exterior europea toma impulso cuando los líderes europeos se percataron que seguir las prioridades y estrategias estadounidenses es inaceptable para la mayoría de los europeos. Como hemos mencionado, el conflicto en Kosovo –específicamente los bombardeos de la OTAN a Serbia– fue un parteaguas en la voluntad de los gobiernos europeos de construir una verdadera Europa política. Esta primera acción militar de la Alianza Atlántica en territorio extranjero aparentemente se realizó con el pleno apoyo de los gobiernos europeos, miembros de la alianza. La intervención misma, pero sobre todo la estrategia del Pentágono de minimizar bajas propias –aunque esto implicara alto costo para la sociedad serbia, y para los mismos albaneses kosovares

<sup>88</sup> Las llamadas misiones de Petersberg son:

Misiones humanitarias o evacuación de nacionales.

Misiones de mantenimiento de la paz.

Misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de pacificación.

<sup>89</sup> Adoptadas por el Consejo Europeo, por recomendación del Consejo de la UE, en los ámbitos en los que los estados miembros tienen intereses importantes. Especifican los objetivos de las medidas, la duración y los medios que habrán de facilitar la Unión y los estados miembros para lograr los objetivos. Se llevan a la práctica a través de acciones y posiciones comunes.

<sup>90</sup> Definen la postura de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático, con relación a un Estado tercero o en una conferencia internacional. Obligan a los estados miembros a ajustar sus respectivas políticas nacionales para que respondan a la posición común.

presuntamente defendidos por los bombardeos— han despertado una ola de protestas en las sociedades europeas, sobre todo en Alemania e Italia. El canciller alemán, Gerhard Schröder, realizó rápidas gestiones que terminaron con el acuerdo de paz presentado en nombre del Grupo de Contacto y la suspensión de los bombardeos, pero tanto para las sociedades como para los gobiernos europeos quedó claro que la Unión Europea debe tener mayor presencia internacional y mayor independencia para realizar acciones coherentes con su propio concepto de política exterior.

Esta aspiración no se agotó con el conflicto en Kosovo porque, como hemos visto, la administración de George W. Bush se propuso defender prácticamente todos los tópicos que la Unión Europea pide modificar y claramente apostó por el nuevo unilateralismo. Incluso antes del 11-S, los gobiernos europeos consideraban que Bush y los neoconservadores regresarían a la política aislacionista en Estados Unidos, y que, en este sentido, el liderazgo norteamericano se estaba agotando. Los atentados de WTC dieron un giro radical a la política exterior de Estados Unidos, pero éste solamente reforzó la urgencia europea de una mayor autonomía. Bill Clinton construyó su política exterior sobre el discurso de las acciones humanitarias y la defensa de los derechos humanos, que coincidía con la Declaración de Petersberg. En la agenda de George W. Bush claramente la prioridad es la seguridad de Estados Unidos, aunque ésta implique crisis humanitarias o violación de los derechos individuales y de estados. La crisis de Iraq no surge por la apreciación diferente de la amenaza que constituía el gobierno de Sadam Hussein, es básicamente un desacuerdo sobre las estrategias para desactivarla.

## LA PESCA DESPUÉS DE IRAQ

El año 2000 fue indudablemente testigo de progresos reales en la construcción de la política exterior y de seguridad común. Sin

embargo, después de la cumbre en Niza (diciembre de 2000) y los problemas posteriores en torno a su ratificación, sigue válido el cuestionamiento sobre la probabilidad del éxito europeo en este proyecto. Como hemos mencionado, hay que entender el proceso de la construcción de la política exterior común como paralelo al proceso de la ampliación y la redefinición institucional. Las negociaciones del Tratado de Niza intentaron esta reforma, pero el éxito fue cuestionable a tal grado que en marzo de 2001, en el seno del Parlamento Europeo se formó un grupo de 180 eurodiputados de todas las tendencias políticas, bajo la denominación Intergrupo Constitución Europea. El grupo difundió un documento titulado *No al espíritu de Niza, sí a una Constitución para Europa*. En éste critican el acuerdo de Niza, afirmando que los jefes de gobierno lucharon tan sólo por mantener sus prerrogativas en defensa de los intereses nacionales. Como resultado de su labor, a principios de junio de 2001, el Parlamento Europeo aprobó por mayoría el *Informe sobre el Tratado de Niza y el futuro de la UE*. En las conclusiones, la Eurocámara no recomendó a los parlamentos nacionales ratificar este documento (aunque tampoco abiertamente pidió su no ratificación). La postura crítica se debió a que los eurodiputados consideraban el Tratado de Niza como una respuesta demasiado tímida a los problemas de la Unión Europea; también evaluaron que la reforma institucional creó un sistema de toma de decisiones más confuso y menos transparente que el vigente. Fue la primera vez en la historia de la Unión que el Parlamento Europeo no pidió explícitamente a los 15 que ratificaran un tratado de la Unión. Todavía más significativo fue el rechazo de Irlanda a ratificar el Tratado de Niza, como efecto del referéndum de junio de 2001. Para que un tratado tenga validez jurídica debe ser ratificado por todos los países miembros. Aunque el gobierno de Irlanda y la Unión Europea negociaron un protocolo adicional, para conceder a este país las excepciones que permitieron su ratificación posterior y la entrada en vigor del

tratado en febrero de 2003, todo este proceso atrasó los demás proyectos, incluyendo la PESC.

Por otro lado, desde que se firma el Tratado de Niza, se declara la necesidad de reabrir el debate institucional e inmediatamente se convoca la Convención sobre el futuro de Europa, cuyas conclusiones fueron discutidas y aceptadas en la Cumbre de Salónica, el 20 de junio de 2003. Sin embargo, el proceso no termina allí, en Salónica se convoca la Conferencia Intergubernamental que traducirá las conclusiones de la convención en un tratado, que debe ser aprobado y ratificado en el año 2004.

Las conclusiones de la convención referentes a la política exterior y de seguridad común reflejan la postura ambigua entre la aspiración a una autonomía y el temor de los países particulares de verse arrastrados hacia las acciones y posturas no deseadas. Es evidente que la voluntad política de las naciones europeas de construir una política exterior común, capaz de desempeñar un papel activo en conflictos internacionales, no borra la experiencia histórica propia de cada nación, que hemos analizado en los capítulos anteriores. La fuerte cohesión en torno al llamado patrimonio cultural europeo (democracia, derechos humanos y estado de derecho) permite plena aceptación del concepto ampliado de seguridad y, en el ámbito militar, la limitación de intervenciones militares a misiones humanitarias. Sin embargo, a partir del conflicto en Somalia, y para Europa con mayor dramatismo durante el conflicto en Bosnia-Herzegovina, Kosovo e Iraq, las intervenciones con fines humanitarios se han problematizado considerablemente. Las Misiones de Petersberg autorizan las acciones militares de gestión de la crisis, como puede ser la pacificación, cuando no queda del todo claro hasta dónde los motivos del envío de un contingente militar son humanitarios y desde qué momento sirven a los intereses propios de las potencias regionales que intervienen. Finalmente, en el caso de Iraq la administración Bush no solamente alegaba la amenaza de las armas de destrucción masiva que presunta-

mente poseía Iraq, sino también la necesidad de terminar con una dictadura cruel, que costó la vida a muchos iraquíes y que promovía la política de exterminio de naciones o culturas enteras, como era el caso de los kurdos o la mayoría shiita en este país.

En este sentido existen dos fisuras. La primera refleja el temor de los países pequeños, y con tradición de neutralidad, de ser arrastrados por las expotencias coloniales a solucionar conflictos que no amenazan la seguridad europea. Es ilustrativa para este caso la negativa de la sociedad irlandesa de ratificar el Tratado de Niza: uno de los argumentos, esgrimido sobre todo por el partido *Sinn Fein*, aprovechó el temor de los irlandeses a perder la tradicional neutralidad, equiparando la creación de la Fuerza de Reacción Rápida con la participación en la OTAN. El temor de los irlandeses es plenamente compartido por los suecos, finlandeses y austriacos.

La segunda divergencia involucra a las tradicionales potencias europeas: Francia, Alemania y Reino Unido. La visión diferente que tienen de la política exterior europea refleja la diferencia fundamental en los motivos por los que cada uno de estos países apoyó el proyecto de la integración. Como hemos visto, Francia quiere una Europa política y militarmente fuerte, pero como instrumento de sus propios intereses; Reino Unido se debate entre la añeja lealtad hacia Estados Unidos y la nueva identidad compartida con los europeos continentales; y Alemania no está segura si su anhelada normalidad debe incluir mayor presencia en la política internacional.

Los partidarios de dar un salto cualitativo en el ámbito de la política exterior demandaban dos reformas: eliminar el requisito de unanimidad en la toma de decisiones y homologar la estructura de la PESC. Actualmente, la estructura de la PESC favorece claramente la decisión intergubernamental, sobre todo desde que el Tratado de Niza excluye la defensa de las cooperaciones reforzadas. Adicionalmente, existe duplicación de estructuras:

en el consejo está el Alto Representante para la PESC (actualmente Javier Solana), y en la Comisión, el comisario de Relaciones Exteriores (actualmente Chris Patten). El Parlamento y la Comisión propusieron que la PESC se quedara en manos de un vicepresidente de la Comisión (eliminando los dos cargos anteriores), solución que encontró oposición de parte de Francia y de Reino Unido, que no podrían ya asegurar sus propios intereses. El mismo Solana no solamente pidió la creación de una especie de Ministerio Europeo de Exteriores y el aumento de presupuesto,<sup>91</sup> sino también que todos los países miembros pusieran en común sus recursos correspondientes: embajadas, consulados, diplomáticos, e incluso servicios secretos. La Convención sobre el futuro de la UE logró un compromiso entre ambas posturas: consideraba crear un ministro europeo de Exteriores, que asumiría las competencias actuales del alto representante para la PESC y del comisario de Exteriores, presidiría el Consejo de Ministros de Exteriores y sería al mismo tiempo el vicepresidente de la Comisión. Sin embargo, éste sería electo por los jefes de Estado y gobierno, y dirigiría la PESC y la PESD bajo sus directrices. Adicionalmente, no sería él, sino el presidente del Consejo Europeo, quien representaría a la Unión Europea ante los jefes de Estado y gobierno de los países no miembros. Sin embargo, el fracaso de la Cumbre de Bruselas y la prolongación de las negociaciones sobre la Constitución abrieron también espacio a los intentos de rebajar las competencias de esta figura. Reino Unido, Dinamarca, República Checa, Polonia, Letonia y Eslovaquia rechazan el mismo nombre de *ministro europeo de Asuntos Exteriores*, adicionalmente Irlanda y Suecia no están de acuerdo en que éste presida el Consejo de Ministros de Exteriores, temiendo que la comunitarización de la política exterior podría amenazar su tradicional neutralidad.

<sup>91</sup> En el año 2002, la UE destinó 35 millones de euros a la PESC, mientras que por ejemplo el Parlamento Europeo gastó 29 millones sólo en publicaciones.



En contraste, hubo acuerdo en la exigencia de que todos los estados apoyen sin reservas la política común y se abstengan de cualquier acción contraria a los intereses de la unión. En este rubro se recoge la traumática experiencia de Iraq y se pide que los estados coordinen sus posturas en los organismos internacionales, incluyendo el Consejo de Seguridad. Sin embargo, queda todavía pendiente la redefinición de los intereses estratégicos de la Unión Europea, que seguramente implicará discusiones arduas en los temas de seguridad. De hecho, uno de los aspectos más novedosos de la nueva propuesta es la cláusula de solidaridad que pone a disposición de cada miembro los recursos civiles y militares de la UE y de los estados miembros, en el caso de un ataque terrorista o una catástrofe natural. Hasta esta formulación, el terrorismo no aparecía como ámbito de la PESC. El documento también apoya claramente la capacidad operativa en el ámbito militar, pero la acción militar común debe ser aprobada por unanimidad en el Consejo Europeo, siempre respetando las obligaciones contraídas por los estados miembros de la OTAN. La única concesión a las demandas francesas de fortalecer la política de defensa europea es la apertura a la cooperación reforzada entre los países que deseen emprender las misiones "más exigentes". Aprovechando este recurso, Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo ya anunciaron la intención de crear el núcleo duro<sup>92</sup> de la Europa de la Defensa, una estructura autónoma de la OTAN y que implica una cláusula de defensa mutua. La idea de una cooperación reforzada en el ámbito

<sup>92</sup>El concepto de núcleo duro se refiere a un grupo restringido de países capaces y deseosos de profundizar algún ámbito de la cooperación europea. Éstos deben respetar el marco institucional único europeo y en particular, el núcleo duro:

- deberá referirse a un ámbito que no sea de la competencia exclusiva de la comunidad;

- tenderá a favorecer la realización de los objetivos de la unión;
- respetará los principios de los tratados;
- sólo deberá utilizarse como último recurso;
- involucrará a una mayoría de estados miembros.

Dado que implica acceso a los recursos comunes, requiere de aceptación de los demás miembros de la UE.

de defensa surge en el contexto de la crisis de Iraq. Los opositores a la guerra, Francia, Alemania y Bélgica, convocaron el 29 de abril una minicumbre de Defensa. En primera instancia, ni Reino Unido ni España fueron invitados, y cuando Francia decidió involucrar a Blair, éste se negó. En la cumbre los cuatro países participantes (asistió también Luxemburgo) coincidieron que la UE debe aumentar su capacidad militar e impulsar la cooperación en ámbito de defensa, aunque también reconocieron las relaciones trasatlánticas como estratégicas. Propusieron crear en 2004 un "núcleo de capacidad colectiva" de planificación y de operaciones independiente de la OTAN para realizar misiones autónomas frente a esta organización, así como una agencia europea de pedidos militares, que coordinará la producción militar de la UE. Para lograr lo propuesto, la convención tenía que aceptar la posibilidad de cooperación reforzada en el caso de la defensa, que el Tratado de Niza prohibía. Esta nueva apertura institucional indudablemente permitirá un nuevo impulso a la Política Europea de Seguridad y Defensa.

## La Política Europea de Seguridad y Defensa

PARA ALGUNOS países europeos, sobre todo Francia, mientras la Unión Europea no cuente con una fuerza militar independiente de la OTAN, su posición en la arena internacional seguirá en la sombra de otras potencias mundiales o regionales, como Estados Unidos, Rusia o China. Consciente de eso, la Unión Europea en el marco del Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) tomó la decisión de crear una fuerza militar europea independiente y crear una estructura autónoma europea para tomar decisiones de índole militar. Las estructuras fueron oficialmente incorporadas a las instituciones europeas a través del Tratado de Niza (2000) en forma de tres órganos político-militares europeos permanentes: el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor. También se inició la creación de una Fuerza de Acción Rápida, que entró en operación en el año 2003, integrada por unos 60,000 efectivos, con una capacidad de movilización en 60 días y de actuación sobre el terreno durante un año. En la creación de este cuerpo militar desde principio de involucró a las 15 naciones aspirantes a la Unión Europea.

Aunque se habla del “embrión del ejército europeo”, la estructura actual difiere considerablemente de un

ejército nacional convencional. Primero, la Fuerza de Acción Rápida no es un ejército permanente, sino consiste en el compromiso de los estados miembros de asignar recursos materiales y humanos, disponibles en el caso de necesidad. De acuerdo con las Misiones de Petersberg, la fuerza no se encarga de la defensa colectiva de la UE y sólo intervendrá en misiones humanitarias, como fuerza de interposición o prevención de conflictos.

Con todo y estas consideraciones, la decisión de crear la fuerza militar independiente inquietó a los círculos políticos y militares de Estados Unidos. La demanda de un reparto de poder más justo dentro de la OTAN surgió desde el final de la Guerra Fría, y fue resuelta a través de la creación al interior de la OTAN de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) en 1996. La decisión de constituir un cuerpo militar independiente reabrió el debate acerca del grado de la independencia de la IESD. Estados Unidos presiona para que la IESD esté estrechamente integrada a la estructuras de la OTAN, a través del mecanismo de tres "ies": Indivisibilidad/*Indivisibility* (no debe haber ruptura interna de la OTAN), Mejoría/*Improvement* (deben mejorar los dispositivos ya existentes) e Inclusión/*Inclusion* (los miembros de la OTAN, pero no de la Unión Europea deben tener la participación en la planificación de las acciones europeas).<sup>93</sup> Del lado europeo no existe todavía un consenso sobre si la IESD satisface las aspiraciones europeas de autonomía. Francia, quien no forma parte de las estructuras militares de la OTAN, es partidaria de una autonomía plena, en cambio Alemania y Reino Unido son partidarios de la estrecha colaboración con la OTAN.

De cualquier manera, a corto plazo, el problema de las relaciones entre la IESD y la OTAN, así como de la presencia estadounidense en Europa no tienen implicaciones prácticas. Los

<sup>93</sup> Estos países son Canadá, Estados Unidos, Noruega, Turquía, Islandia, Polonia, República Checa y Hungría. La relación con estos países fue tema de una seria divergencia interna y un atraso de seis meses (desde diciembre de 2000 hasta junio de 2001) en la negociación sobre las relaciones entre la IESD y la OTAN, provocada por Turquía, que revisaremos más adelante.

ejércitos nacionales europeos no cuentan con la tecnología militar de punta comparable con el potencial estadounidense, y es obvio para ambas partes que al principio la fuerza europea tendrá que actuar bajo el paraguas de la OTAN, sobre todo en el ámbito de los medios de transporte estratégico, comunicaciones e información. Todavía durante los próximos años, el proyecto de defensa europea seguirá operando bajo el principio de que la OTAN es el eje de la seguridad europea, sin embargo, a mediano plazo puede gozar de autonomía plena, sobre todo si sigue la tendencia estadounidense de marginar a la OTAN de la toma de decisiones.

En vistas de solucionar estos problemas, en los últimos años varios países europeos han invertido recursos para reducir la brecha en la tecnología militar que los separa de Estados Unidos. Esta brecha se debe, entre otros factores, a un gasto militar desigual en sendas regiones. Estados Unidos destina a la defensa 290,000 millones de dólares, mientras que el conjunto de los países europeos miembros de la UE, solamente 140,000 millones. Adicionalmente, debemos considerar que en Europa tanto el gasto, como la industria militar, han sido limitados al ámbito nacional, lo cual debilitaba todavía más la posibilidad de desarrollar la tecnología militar de punta.<sup>94</sup> Sin embargo, también en este ámbito hubo cambios significativos, iniciados por la creación del Organismo Conjunto para la Cooperación en Armamentos (septiembre de 1998), que en la Cumbre de Salónica fue reestructurado como la Agencia de Armamento, Investigación y Capacidades Militares. Estas acciones comunitarias están siendo reforzadas por iniciativas conjuntas de los países europeos que son principales fabricantes de armas, como lo fue la firma del Acuerdo de Farnboroug (julio de 2000),<sup>95</sup> o la

<sup>94</sup> Véase José Pardo de Santayana, "Retos de la defensa europea", *Política Exterior*, 75, mayo-junio de 2000, pp. 59-70; y Wegener, Henning "Hacia una industria de defensa europea", *Política Exterior*, 74, marzo-abril de 2000, pp. 57-70.

<sup>95</sup> Es un acuerdo marco de colaboración entre los gobiernos de los seis principales fabricantes europeos de armamento: España, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia y

creación del avión militar europeo, Eurofighter.<sup>96</sup> Estas iniciativas están alentadas también por la creciente aceptación entre los europeos de elevar el gasto militar, no sólo como la estrategia para ser militarmente autónomos, sino como instrumento de crear empleos y reactivar las deprimidas economías europeas. En la reunión de los ministros de Defensa (19 de mayo de 2003) se discutió de hecho la posibilidad de flexibilizar el Pacto de Estabilidad –que impone límites al déficit presupuestal– para aumentar los gastos militares nacionales, iniciativa apoyada por Francia, Alemania, Italia y Bélgica, pero vetada por España. Sin embargo, para hacer más eficiente el proceso de solucionar las carencias militares europeas se decidió crear 10 grupos, liderados cada uno por un país y responsables de obtener los resultados concretos.<sup>97</sup> Con estas acciones se pretende darle a la Fuerza de Reacción Rápida la capacidad de realizar misiones autónomas frente a la OTAN de mayor envergadura que las que iniciaron en el año 2003 en Macedonia y en República Democrática del Congo.

La misión en Macedonia ilustra muy bien el difícil camino hacia una Europa con capacidad militar autónoma frente a la OTAN. Inició, de hecho, como una misión de la Alianza Atlánti-

---

Suecia. Este acuerdo facilita la reestructuración y cooperación de la industria europea, dado que los gobiernos firmantes se comprometen a modificar sus respectivas legislaciones con el objeto de eliminar todos los obstáculos al desarrollo industrial, incluyendo el intercambio de información confidencial y de tecnología.

<sup>96</sup> Su diseño y pruebas fueron terminadas el 30 de junio de 2003. Eurofighter o Typhoon fue creado con participación de Reino Unido, Alemania, España e Italia, y será el instrumento militar más poderoso con que cuente Europa para enfrentarse a futuras crisis. Fue también el proyecto más caro de la historia militar europea (al. de 60,000 millones de euros) e incluye la fabricación de 620 aviones: 322 para el Reino Unido, 180 para Alemania, 121 para Italia y 87 para España. Pero también aquí se ve falta de la unidad: Francia optó por retirarse del proyecto para desarrollar su propio avión, Rafale.

<sup>97</sup> Los grupos son: capacidades militares espaciales y aviones no tripulados (Francia), reabastecimiento en vuelo (España), cuarteles generales y comunicaciones (Reino Unido), lucha nuclear, química y biológica (Italia), misiles balísticos (Holanda), operaciones de rescate y búsqueda y transporte militar estratégico (Alemania), fuerzas de operaciones especiales (Portugal) y planes de evacuación y ayuda humanitaria (Bélgica).

ca cuando –frente a la escalada de hostilidades entre la guerrilla albanesa y las tropas gubernamentales, que afectaban la población civil de Macedonia– el 20 de junio de 2001, los embajadores de la OTAN dieron luz verde al proyecto de desplegar en este país un contingente de 3,000 soldados europeos, que se encargarían de desarmar a la guerrilla albanesa. La guerra civil en Macedonia, en muchos sentidos la continuación del conflicto en Kosovo, coincidió con la intención estadounidense de retirarse de los Balcanes. Los dos protectorados internacionales establecidos en Bosnia y en Kosovo no parecían ser una solución viable, los soldados de la OTAN se enfrentaban a la hostilidad de los habitantes y la construcción de instituciones democráticas fracasó por ser vista como una imposición occidental. Estados Unidos aceptó que la OTAN se encargara de la misión de desarme en Macedonia, pero se negó a mandar a sus soldados, limitando su apoyo a los recursos de transporte y comunicaciones. Esta acción es significativa para el tema que analizamos en dos sentidos. Primero, la intervención en Macedonia fue resultado de presiones europeas, frente a una mayor cautela de la administración Bush, que incluso en aquellos meses quería retirar las tropas estadounidenses de Bosnia-Herzegovina. Por el otro lado, el plan europeo no preveía la construcción en Macedonia de un protectorado a la semejanza de Bosnia o Kosovo, sino un apoyo a los organismos humanitarios, que intentaban resolver la crisis humanitaria en la región afectada por los combates, así como desarmar a la guerrilla, como apoyo a las negociaciones que llevaba a cabo el gobierno macedonio con los partidos que representaban los intereses de la minoría albanesa.

Frente a la ambigua postura de la administración Bush hacia su presencia militar en los Balcanes, en la Cumbre Europea de Laeken (diciembre de 2001) se tomó la decisión que a partir del año 2003 Europa se encargaría de las misiones de la OTAN en la región. Esta iniciativa se vio paralizada por la oposición de Turquía a que la misión utilizara los recursos de la alianza. A

cambio de su consentimiento, Ankara demandó tener el derecho a voto en las estructuras políticas y militares comunitarias, cuando se decidiera el envío de soldados a una misión humanitaria o de prevención de conflictos, mientras que la Unión Europea sólo ofrecía la participación sin derecho a voto. Para presionar a los europeos, Ankara se opuso a que los países de la UE no miembros de la alianza (Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia) tuvieran acceso a los medios de planificación y recursos militares de la OTAN, como lo implicaba la estrecha colaboración entre la OTAN y la IESD. En el fondo el conflicto tenía que ver más con el proceso de ampliación que con el problema de defensa: para Turquía era una de tantas formas de presionar a los europeos para que iniciaran las negociaciones sobre su ingreso, pendiente desde los años sesenta, mientras que Grecia, rival histórico de Turquía, se rehusaba a incluir a su vecino en la toma de decisiones referentes a la PESD, para presionar así el retiro de Turquía de Chipre. Los estadounidenses, a su vez, no podían desestimar los reclamos turcos, ya que este país cuenta con el segundo ejército de la alianza y tiene bases estratégicas importantes como la aérea de Incirlik, utilizada durante la guerra del golfo. La divergencia se solucionó gracias a la mediación de Estados Unidos, y finalmente, en diciembre de 2002, en la Cumbre de Copenhague, se llegó al compromiso, otorgando a Turquía el derecho de participar en los organismos decisorios del nuevo ejército europeo cuando éste opere en zonas que rodean a Turquía; así como la garantía de que el ejército europeo no intervendría en un conflicto entre dos miembros de la OTAN; en clara referencia a Chipre.

La primera misión de la Fuerza Rápida Europea inició en Macedonia el 31 de marzo de 2003 con el nombre *Armonía de Aliados*, y consiste en la presencia de unos 400 efectivos, al mando de Francia, país que asumió también el mayor peso del costo de la operación. La *europización* de la misión en Bosnia está en entredicho a partir de la crisis de Iraq. Ésta implicaría cerca de



10,000 efectivos, pero Estados Unidos alega la incapacidad de los europeos de encargarse de un proyecto de esta envergadura. En realidad, el interés estadounidense es la cercanía de los Balcanes y su utilidad como bases para acciones en Medio Oriente e incluso Asia central, principales reservas de petróleo en el mundo.

La segunda misión se consideró en mayo de 2003, cuando la Unión Europea aceptó la petición del secretario general de la ONU, Kofi Annan, presentada a Javier Solana, de enviar una brigada de 5,000 soldados a la República Democrática de Congo. La Fuerza de Reacción Rápida (FRR) de la UE apoyaría a los 700 observadores de la Misión de Naciones Unidas para Congo (Monuc), creada hace dos años, y que no han podido impedir las matanzas interétnicas en el noreste del país. El 30 de mayo de 2003, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la misión de la UE en Congo, con el nombre *Operación Artemisa* (resolución 1484). La misión fue activada oficialmente el 13 de junio, aunque los primeros soldados franceses llegaron desde el 7 de junio. Otra vez, la participación más fuerte y el mando militar está a cargo de Francia, apoyada por Inglaterra en logística y Bélgica con médicos,<sup>98</sup> además de la presencia más limitada de Alemania, Suecia, Sudáfrica, Canadá, Irlanda, Brasil y Etiopía. El objetivo de la Operación Artemisa es pacificar Bunia, la capital de la provincia Ituri, al noreste de la República Democrática de Congo. El mandato concluye el 1o. de septiembre, pero ya se considera una prórroga hasta diciembre. A diferencia de la Monuc, la FRR europea tiene la autorización legal para emplear la fuerza para imponerse a las partes beligerantes.

#### LA OTAN FRENTE AL PROYECTO DE DEFENSA EUROPEA

De las reflexiones anteriores sobre la política exterior europea, y especialmente sobre la PESD, se podría concluir que una de las es-

<sup>98</sup> La Constitución belga impide mandar tropas a sus ex colonias.

estructuras que más frena las aspiraciones europeas de defensa es la OTAN, alianza creada en 1949 para contrarrestar la posible expansión de la Unión Soviética en Europa y en el mundo, pero que en el siglo XXI parece estar orientada a frenar las aspiraciones europeas de emanciparse de la tutela estadounidense. Y sin embargo, esta visión simplifica excesivamente la complejidad de las relaciones trasatlánticas en materia de seguridad. De hecho, la reciente evolución de la política exterior de Washington parece más destructiva para la vieja alianza, que las mismas aspiraciones europeas. Con ello, Estados Unidos parece cerrar un círculo en sus relaciones con Europa.

Desde la perspectiva latinoamericana, Estados Unidos desde sus orígenes ha sido una potencia expansionista e intervencionista. Pero para los europeos, la presencia estadounidense inicia con la Guerra Fría y bajo la presión de Europa occidental de involucrarse militarmente en su defensa. La historia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte refleja cómo los intereses y la conciencia política de los aliados viven un constante desfase, que finalmente puede convertir la cooperación militar en un simple formalismo.

Cuando terminó la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos contemplaba seriamente retirarse de Europa y limitar la alianza al discurso compartido de la defensa de la democracia, mientras que los países europeos exigían garantía de seguridad de parte de la nueva potencia nuclear. Como vimos, en este contexto Europa inicia su cooperación en el ámbito de seguridad a través de la Unión de Europa Occidental. El año 1948 y el golpe de Estado comunista en Checoslovaquia, convencen a las élites políticas de Washington que la Unión Soviética aspira a ampliar su imperio en Europa y en el mundo. A partir de los años cincuenta crece en Estados Unidos la convicción de que la única forma de contrarrestar el comunismo es por la vía militar. Paradójicamente, en esta época en Europa cobran fuerza los movimientos pacifistas y de neutralidad. Las últimas guerras

coloniales se traducen en repliegue europeo y la construcción de la Comunidad Económica. Cuando Estados Unidos quiso utilizar la OTAN como instrumento para las guerras contra el comunismo en el Tercer Mundo, los miembros europeos se opusieron. Desde la muerte de Stalin (1953) Europa empezó el proceso de acercamiento con la Unión Soviética, prefigurando ya la *détente* de los años setenta, política considerada durante muchos años por Washington como traición a los principios atlánticos de seguridad. Prácticamente a finales de los años setenta y la década de los ochenta es el único periodo cuando existía el mismo entendimiento del contexto internacional en Europa occidental y en Estados Unidos.

El final de la Guerra Fría significó, naturalmente, un fuerte trauma para la organización creada específicamente para enfrentar un posible conflicto nuclear con la superpotencia comunista. La Declaración de Roma (1991) y la Cumbre de Washington (1999) enmarcan el periodo de la redefinición de la identidad del tratado, caracterizado por muchas posibilidades y proyectos, de los cuales pocos se han concretado. Los aliados coincidían en la necesidad de reestructuración de la organización para dotarla de la capacidad de actuar en los nuevos conflictos, principalmente en las guerras civiles y étnicas, prácticamente inexistentes durante la Guerra Fría. No se trataba ya de un paraguas nuclear capaz de disuadir el uso de las armas nucleares por parte de un Estado enemigo, sino de tener la capacidad de desplazar rápidamente las fuerzas militares a cualquier región del mundo. La modernización de la OTAN implicaba el aumento del gasto militar, y aquí los aliados ya no lograban un frente común. Francia estaba dispuesta a asumir parte de la carga económica y regresar a las estructuras militares del tratado, pero a cambio de que se le otorgara el mando del comando europeo, condición inaceptable para el Pentágono. Estados Unidos prefirió promover el protagonismo alemán en las misiones militares aliadas, confiando que la primera potencia económica europea, y la tercera

a escala mundial, asumiría también nuevas responsabilidades financieras. Pero la sociedad alemana no estaba dispuesta a elevar el gasto militar. Y como trasfondo de todas estas discusiones permanecía la pregunta de por qué no simplemente disolver la organización.

El año 1999, el 50 aniversario de la firma del tratado, es también el inicio de una nueva etapa. La OTAN admite a tres nuevos miembros, Hungría, Polonia y República Checa, países poscomunistas, antiguos miembros del Pacto de Varsovia. La primera ampliación hacia la antigua zona de influencia rusa fue un proceso largo y conflictivo. La oposición no solamente era fuerte en Rusia, sino también en el Congreso estadounidense, que no veía sentido en crear tensiones con una potencia nuclear o incluso de reforzar indirectamente la influencia de las viejas élites del complejo industrial-militar ruso, nostálgico de los viejos tiempos del imperio. Para suavizar el impacto sobre la política de Rusia, la OTAN desarrolló varios mecanismos de cooperación, desde la Asociación para la Paz, hasta el Consejo de Cooperación OTAN-Rusia, cuya instauración en mayo de 2002 coincidió con la invitación de los países bálticos, Eslovenia, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria a ser miembros plenos de la organización. Rusia ya no sólo está incluida a través de un mecanismo permanente de consulta, sino que estará presente en las negociaciones anteriores a la toma de decisión, y la única diferencia respecto a los países miembros es que no podrá vetar las decisiones. El crecimiento territorial de la OTAN<sup>99</sup> aparentemente es señal del vigor de la organización, pero en el fondo la expansión implica el debilitamiento. Todos los nuevos miembros son países con capacidad militar reducida, tanto por la política soviética de control

<sup>99</sup> Además de los siete países invitados en octubre de 2002 (Estonia, Lituania, Letonia, Eslovaquia, Eslovenia, Rumania y Bulgaria), la OTAN planea invitar a Macedonia, Albania y Croacia en 2007, incluso se considera la posibilidad de incorporar a Ucrania, que tiene también un estatus especial, que implica ya ciertas acciones de estandarización de sus tropas y sistemas de comunicación. De igual manera, Georgia ha solicitado reiteradamente su ingreso.

sobre sus territorios, como por la precaria situación económica que viven desde la década de los ochenta. La modernización de la estructura de la OTAN nunca se concretó, y todavía en noviembre de 2002 se seguía discutiendo la necesidad de crear una fuerza de respuesta rápida dentro de la OTAN, proyecto que todos apoyaban al mismo tiempo que se negaban a elevar su contribución a las arcas de la organización. La ampliación implica reasignación del gasto a la modernización y estandarización de los recursos militares de los nuevos miembros. Cuando en 1999 fueron invitados los tres países centroeuropeos, el costo se estimaba en más de 35,000 millones de dólares durante 12 años consecutivos a la admisión. El 9 por ciento del gasto fue asumido por Estados Unidos, y lo demás dividido entre los restantes miembros de la OTAN, incluyendo a los nuevos. Si la ampliación implica un gasto elevado sin aumentar la capacidad militar de la alianza, ¿cuál es, entonces, el objetivo de la expansión?

Para la administración de George W. Bush el papel futuro de la OTAN es bastante claro: estar ahí por si se necesita su voto de legitimación o su territorio como bases de la acción militar estadounidense. En este sentido, el 11 de septiembre marcó el giro en las prioridades de Washington.

Un día después de los atentados, por primera vez en los 52 años de su existencia, la OTAN invocó el artículo 5o. del Tratado de Defensa Mutua, según el cual los países aliados deben acudir en ayuda del que haya sido atacado. La cláusula de defensa mutua se activó formalmente el 2 de octubre, cuando el Consejo del Atlántico Norte examinó las pruebas que involucraban a Osama bin Laden en los atentados. Los países miembros pusieron a disposición de Estados Unidos sus espacios aéreos, sus puertos y aeropuertos, sus centros de mando y control. En respuesta, Estados Unidos agradeció el apoyo de la alianza, pero nunca compartió información completa ni coordinó sus acciones con los demás miembros. La invasión de Afganistán fue unilateral, y la ayuda solicitada fue a Reino Unido, no a la OTAN.

En el contexto de la guerra en contra del terrorismo, las alianzas permanentes como la OTAN dejan de ser útiles para Estados Unidos. Por otro lado, los miembros europeos ponen cada vez mayores obstáculos para solamente legitimar las acciones unilaterales de su socio más fuerte. Desde que Washington estaba preparando su invasión de Iraq, los miembros de la OTAN categóricamente declararon que la invocación del artículo 5o., que legitimó la guerra en Afganistán, no podía extenderse automáticamente a otra acción militar. Cuando en enero de 2003, EUA pidió a la OTAN el apoyo en el caso de un ataque a Iraq, encontró un apoyo limitado.<sup>100</sup> Sin embargo, aunque los aliados de la OTAN estuvieran en contra de la invasión, Estados Unidos pudo utilizar las bases militares de la OTAN situadas en su territorio, como fue el caso de Alemania y Turquía. La proximidad de ciertos países a las zonas potencialmente conflictivas fue de utilidad para Estados Unidos desde los bombardeos de Kosovo, aunque fueran sólo los derechos de sobrevolar el espacio aéreo o reabastecer a los aviones, simplifican mucho el diseño de las acciones militares. Todos los nuevos miembros de la OTAN acercan a Estados Unidos a Medio Oriente, al Cáucaso o a Asia central, regiones inestables y al mismo tiempo estratégicas por sus recursos.

La tendencia de relegar a los europeos, evidentemente, se acentuó en el contexto de la crisis de Iraq. Cuando en junio de 2002 se discutían las modificaciones a la estructura de la OTAN, Estados Unidos consideraba eliminar el cuartel supremo en Norfolk, y dejar sólo el europeo, en Mons. Sin embargo, las

<sup>100</sup>La resistencia fue principalmente de Alemania y Francia. Básicamente Estados Unidos pidió aviones de reconocimiento Awacs, utilizar la flota del Mediterráneo para proteger el Gibraltar y Turquía, derecho de utilizar el espacio aéreo, los puertos y aeropuertos de los países miembros, y las tropas de paz para el periodo de posguerra. Esta última fue negada, por primera vez Europa se negó a participar en la reconstrucción de lo destruido por una operación militar estadounidense. Las demás peticiones fueron aceptadas, pero como hemos visto, Francia y Alemania pusieron obstáculos para su ejecución. Finalmente, la OTAN aunque no mandó las tropas para la ocupación de Iraq, acordó en junio de 2003 ofrecerle a Polonia la asistencia técnica para hacerse cargo de su sector en este país.

reformas aprobadas un año después (junio de 2003) rebajan el estatus de Mons a un mando operativo, y convierten a Norfolk en el único mando donde se estudiarán y proyectarán las futuras operaciones de la organización.

Por otro lado, cuando los europeos intensifican los esfuerzos de concretar su propia política de defensa, Estados Unidos busca formas simbólicas de reforzar el papel de la OTAN. Cuando los europeos acordaron la creación de la Fuerza de Reacción Rápida, Estados Unidos promovió la creación de la NFR (NATO Response Force), un equivalente atlántico de la FRR europea, que se formalizó el 15 de octubre de 2003. A pesar de que la NFR fue creada por iniciativa del Pentágono, presentada en noviembre de 2002, Estados Unidos sólo aportará unos 300 soldados, mientras que España es el mayor contribuyente, con 2,200 efectivos.<sup>101</sup>

De igual manera, cuando Francia y Alemania negociaban el apoyo británico al núcleo de defensa, Estados Unidos retomó la oferta de que los europeos se encargaran de las tropas internacionales en Bosnia, al mismo tiempo que pidió a la OTAN un mayor involucramiento en Afganistán y en Iraq, donde ya están presentes 16 de los 19 miembros de esta organización.

En conclusión, cuando analizamos las posibilidades de lograr una política militar europea, no debemos sobreestimar la oposición estadounidense a la misma. Las principales dificultades residen más bien en la herencia de más de 50 años de permanecer como región-protectorado de la superpotencia estadounidense. La postura estadounidense no es diferente a otros tantos proyectos europeos, que indirectamente lo afectan. Hay en ella gran parte de incredulidad sobre la capacidad europea de coordinar sus esfuerzos, hay temor a la probable oposición que

<sup>101</sup>Hasta ahora son 11 los países que se han comprometido con soldados: España (2,200), Francia (1,700), Alemania (1,100), Reino Unido (700), Turquía (600), Italia (600), Grecia (300), EUA (300), Bélgica (250), Holanda (200), Noruega (150), Dinamarca (100), República Checa (80) y Polonia (20).

debilite sobre todo la legitimidad de las estrategias estadounidenses, pero también hay sentimiento que la presencia de este país en Europa ya no ofrece ventajas suficientes para contrarrestar el gasto y los problemas diplomáticos. En este sentido, el éxito o el fracaso de las dos políticas de seguridad dependerán sólo de los europeos. Evidentemente el proyecto de defensa no queda inmune a las divisiones intraeuropeas, pero es un buen ejemplo de cómo las crisis pueden traducirse en oportunidades. A pesar de que el proyecto del núcleo de defensa inició con muchas reticencias por parte de Reino Unido, para sus promotores era claro que sin la presencia británica no iba a tener la fuerza ni la presencia necesarias. Pero desde abril a diciembre de 2003 el proyecto tomó forma gracias a la flexibilidad de ambas partes. En septiembre, en el marco de la reunión en Berlín entre los líderes de Francia, Alemania y Reino Unido se acordó la fórmula de defensa autónoma, aceptable para los tres. Reino Unido reconoce la necesidad de que la Unión Europea sea capaz de conducir operaciones militares sin recurrir a los medios de la OTAN, mientras que Francia y Alemania renuncian al cuartel europeo, que iban a crear en Tervuren (Bélgica). Finalmente, el 29 de noviembre de 2003 se firmó el acuerdo que define lo que será el núcleo de la defensa europea en los próximos años: a más tardar en 2007 la UE tendrá sus propias unidades de combate, con capacidad de logística autónoma de la OTAN, que permita su despliegue y mantenimiento a través de los medios puramente europeos y comunitarios. De esta forma nace la Europa de Defensa, que formará parte del nuevo diseño institucional de la unión.

A pesar de que el proyecto de la Europa de la Defensa tampoco tiene como objetivo en sí la formación de un ejército europeo, va más allá de la Fuerza de Reacción Rápida, porque crea medios comunitarios para el despliegue y mantenimiento de las misiones militares, mientras que hasta ahora las operaciones como *Artemisa* funcionaban gracias a las aportaciones de estados concretos, principalmente Francia.



Los temores iniciales de que el núcleo de la defensa se constituya en un grupo cerrado y divida a Europa no se materializaron. A pesar de que la participación en la cooperación en materia de defensa impone varias exigencias a los participantes, la mayoría de los países miembros de la UE expresó la intención de incorporarse inmediatamente o a mediano plazo, una vez que cumplan las exigencias. El integrarse al núcleo de defensa impone a los países obligaciones que actualmente cumplen sólo Reino Unido, Francia, Italia y Alemania,<sup>102</sup> pero que paulatinamente serán asumidas por otros miembros, incrementando la capacidad europea de defensa. Dado que tanto Francia como Reino Unido están interesados en tener a sus aliados como miembros de esta estructura, es previsible que apoyarán a los estados más pequeños en sus esfuerzos de ser miembros de la Europa de la Defensa.

La reacción de Estados Unidos en el sentido que la iniciativa europea daña las relaciones entre este país y sus aliados europeos, es la mejor medida de la envergadura de este proyecto. A pesar de los temores estadounidenses, una Europa con mayor capacidad en defensa no necesariamente implica mayores conflictos con su socio trasatlántico. Es más bien un medio para poder distanciarse de las prioridades estadounidenses y sobre todo atender la problemática de las regiones que tradicionalmente no despertaban el interés de Estados Unidos. Claramente se ve la tendencia de que Estados Unidos piensa utilizar la OTAN para regular sus relaciones con los estados possoviéticos, sobre

<sup>102</sup> Los integrantes se comprometen a tener a más tardar en el año 2007 unidades de combate, incluidos el transporte y logística, capaces de formar parte de fuerzas multinacionales. Específicamente se pide a cada país que pueda desplegar 1,500 soldados en apenas 10 días a unos 4,000 kilómetros de distancia y mantenerse allí por un periodo de entre 30 y 120 días. Esto implica el aumento del gasto en equipos militares, para su armonización y para cubrir las lagunas que hoy en día Europa todavía presenta en materia de tecnología militar. La admisión será decidida por mayoría cualificada en el Consejo una vez escuchada la opinión del futuro ministro europeo de Asuntos Exteriores, pero el resto de decisiones, como participación en una operación militar, necesitarán unanimidad de los países integrantes de la "cooperación estructurada".

todo en el Cáucaso y en Asia central. Los programas de la OTAN como la Asociación para la Paz, el Consejo OTAN-Rusia, la Comisión OTAN-Ucrania, los programas de cooperación con los países caucásicos (Georgia, Armenia y Azerbaiján) están convirtiendo a la OTAN en una estructura de seguridad capaz de regular las tensiones por reparto de poder geopolítico entre Estados Unidos y Rusia. Sin embargo, Europa también está preocupada por su frontera sur, principal entrada de inmigrantes, y para asegurar sus estrategias en esta región, Europa necesita medios autónomos.

## La redefinición de los intereses estratégicos de Europa y el futuro de la PESC

EN LA Cumbre de Salónica (junio de 2003), Javier Solana, el Alto Representante para la PESC, presentó un documento sobre los nuevos retos de la Política Exterior y de Seguridad Europea, que constituye el punto de partida para redefiniciones necesarias en el contexto de la ampliación y la crisis de las relaciones trasatlánticas. Con la asertividad tan característica de Solana, el documento afirma que “en tanto que unión de 25 estados con más de 450 millones de habitantes y con la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, la Unión Europea es, guste o no guste, una potencia de envergadura mundial, por lo que debe estar dispuesta a compartir la responsabilidad de la seguridad del mundo”.<sup>103</sup> Revisando el apartado de *Nuevas amenazas*, llama la atención una coincidencia con la percepción estadounidense: terrorismo, armas de destrucción masiva, los estados en descomposición, son los factores que, según Solana, obligan a que Europa redefina sus objetivos estratégicos y las zonas prioritarias de la acción. ¿Cuál será entonces el futuro de la política exterior europea? Si las dos grandes potencias mundiales

<sup>103</sup> Javier Solana, “Una Europa segura en un mundo mejor”, publicado en *El País.es*, 20 de junio de 2003.

coinciden en la identificación de amenazas, ¿es posible que Europa se constituya en un contrapeso de su aliado? El documento, de hecho, subraya la necesidad de las relaciones trasatlánticas y de una acción coherente entre la Unión Europea y los Estados Unidos. Sin embargo, una lectura más cuidadosa del documento confirma lo que es una constante en la compleja historia de las relaciones trasatlánticas: los aliados coinciden en los *qué*, pero proponen su propia visión sobre los *cómo*.

La inclusión del terrorismo como una de las amenazas principales del mundo moderno era ya inevitable desde el 11 de septiembre. A pesar de que Estados Unidos siempre consideró ser el blanco principal de los posibles ataques, los europeos se sienten a la larga más vulnerables, por el elevado número de la población islámica ya residente en Europa<sup>104</sup> y que fluye constantemente a través de la migración legal e ilegal. Según el documento de Solana, se han descubierto estructuras de Al Qaeda en el Reino Unido, Italia, Alemania, España y Bélgica, y se han desactivado varias amenazas de atentados planeados en el territorio de Europa. Y sin embargo, desde la administración Clinton, Estados Unidos reclama a los europeos su presunta ambigüedad frente al terrorismo internacional.<sup>105</sup> Por un lado, desde los años setenta, muchas organizaciones consideradas terroristas en Estados Unidos —el Partido de los Trabajadores del Kurdistán, la Organización de Liberación de Palestina o los Mujajedines del Pueblo, por mencionar algunas— eran toleradas en los países europeos, y en el caso de la OLP de hecho considerada como representante legítima de la causa palestina. Por su pasado histórico, los europeos no quieren igualar el terrorismo con la lucha por la liberación nacional o en contra de un gobier-

<sup>104</sup> Se estima que en Europa viven entre 8 y 10 millones de musulmanes, los países con mayores comunidades islámicas son: Francia, alrededor de 4 millones; Alemania 2.2, y Reino Unido, 1.3 millones.

<sup>105</sup> Véase Bruce Hoffman, "Is Europe Soft on Terrorism?", *Foreign Policy* 115, verano de 1999, pp. 62-76.

no opresor, que también implican el uso de violencia.<sup>106</sup> Desde un enfoque más pragmático, el no perseguir a estas organizaciones en su propio territorio les aseguraba a los estados europeos la inmunidad frente al terrorismo internacional. Las ocasiones cuando los estados europeos tomaron parte activa en un conflicto de este tipo, siempre terminaban con disturbios violentos de la población islámica implicada. Por ejemplo, cuando en el año 1999 el líder del Partido de los Trabajadores del Kurdistán, Abdalá Ocalan, fue secuestrado por el gobierno turco de la embajada de Grecia en Nairobi (Kenia), sus partidarios tomaron más de 13 embajadas y consulados de Grecia en Europa, por considerar que existió la complicidad de este país. En junio de 2003, las acciones de la policía francesa en contra de los Muyajedines del Pueblo, una organización opositora al actual régimen de Irán, provocaron inmoluciones de iraníes en Francia, Italia y en Suiza. Incluso después del 11 de septiembre aunque Europa se comprometió a luchar con el terrorismo internacional se negó a incluir en su lista de organizaciones terroristas el Hamas palestino o las FARC colombianas.

Otro punto de fricciones en las relaciones bilaterales son los intentos de la mayoría de los gobiernos europeos de llevar a cabo esta lucha con el respeto a los derechos y las garantías individuales. Estados Unidos considera que el respeto a los derechos de los sospechosos ha permitido que varios colaboradores de Al Qaeda en Europa hayan sido liberados. Europa, por su parte, critica los tribunales de excepción estadounidenses, y, como vimos, se resiste a extraditar a los sospechosos del terrorismo si éstos enfrentan la pena de muerte. Las nuevas estrategias para el combate al terrorismo en Europa se centran principalmente en

<sup>106</sup> Teóricamente se define la lucha por la autodeterminación como las acciones dirigidas en contra de un Estado extranjero, por ende, se consideran actos de guerra, no del terrorismo, que se dirige hacia un gobierno ilegítimo, pero propio. El objetivo de las organizaciones de liberación nacional es modificar el orden internacional, no el interno de un país. Sin embargo, evidentemente existe la misma ambigüedad, desde que se atacan tanto los objetivos lícitos (militares) como los ilícitos (civiles).

la construcción de un espacio comunitario de justicia y seguridad, que implica una estrecha colaboración entre los ministerios de Interior, y el control conjunto de fronteras y de la migración. También en junio de 2003 se aprobó el uso de los medios militares en contra del terrorismo exterior, pero como el último recurso y sólo bajo la autorización internacional.

La diferencia en los enfoques se explica también por la conceptualización misma de lo que significa la amenaza del terrorismo: no es sólo la pérdida de vidas humanas, sino también la amenaza a "la apertura y tolerancia de nuestras sociedades".<sup>107</sup> Para los gobierno europeos, la convivencia entre los occidentales y los islámicos es un hecho que sólo crecerá en el futuro. Existe un cuidado por parte de la mayoría de los políticos europeos de no traducir la lucha en contra del terrorismo internacional a un enfrentamiento entre el Islam y el Occidente, como lo señalaban las primeras alusiones del presidente estadounidense a la *Cruzada* y la *Guerra Santa*. El terrorismo no se interpreta como un fenómeno religioso, mucho menos privativo de Islam, sino como efecto de "complejas causas entre las que se encuentra la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras".<sup>108</sup> Frente a esta interpretación, los medios militares son los menos adecuados para neutralizar la amenaza.

El problema del terrorismo se vincula con el problema de los estados que los europeos llaman *en descomposición*, y los estadounidenses delincuentes (*rogue states*). Este concepto solamente se entiende en el contexto del nuevo orden mundial de la posguerra fría. La caída del sistema bipolar dejó a Estados Unidos como la única superpotencia mundial, pero al mismo tiempo permitió el surgimiento de muchas potencias locales, independientes ya de la influencia occidental o soviética, y por ende imposibles de controlar a través de una ideología. Si durante la

<sup>107</sup> Solana, *op. cit.*, p. 2.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 3.

Guerra Fría, tanto el público como los líderes internacionales percibían un enfrentamiento nuclear entre las dos superpotencias como la principal amenaza a la seguridad, a partir de los años noventa, Estados Unidos considera que ésta radica en la existencia de estados que apoyan el terrorismo internacional, como arma para combatir la dominación occidental. Estos estados –Irán, Iraq, Corea del Norte, Siria, Libia– podrían utilizar las armas químicas, biológicas o, en el caso de los tres primeros, nucleares, para destruir la sociedad norteamericana. El término de *estados delincuentes* tiene la clara connotación que son estados que no respetarán convenios ni acuerdos internacionales –incluso si los han suscrito– ni se someterán al escrutinio de los organismos internacionales, por lo cual el gobierno de Estados Unidos debe construir un sistema de defensa unilateral, para prevenir sus posibles ataques. La única postura lógica frente a un delincuente es aislarlo o eliminarlo. Por ende, al mismo tiempo que Estados Unidos construye el escudo antimisiles, hace lo posible para aislar a estos estados de la comunidad internacional, a través de embargos o amenazas del uso de la fuerza.

Para los europeos, el problema reside en la debilidad de estructuras estatales, que por corrupción, conflictos internos, o incluso leyes demasiado liberales para la posesión de armas, han sido penetradas por las organizaciones delictivas. Entonces, no son los *estados delincuentes*, sino más bien son sociedades donde el Estado se ha colapsado y el vacío ha sido llenado por los cárteles de droga u otro tipo de delincuencia organizada. Igual que en el caso del terrorismo, Estados Unidos acusa a Europa de mantener las relaciones diplomáticas y comerciales con los países considerados por Estados Unidos como enemigos.

El ejemplo más ilustrativo de estas interpretaciones son las relaciones de Estados Unidos y de la Unión Europea con los países de Medio Oriente. Hasta la firma del acuerdo de Oslo en 1993, Estados Unidos fue inflexible en su consideración de la

Organización de la Liberación de Palestina como una organización terrorista, mientras que los estados europeos han reconocido su legitimidad como portavoz de la comunidad palestina. Podemos multiplicar los ejemplos: los estados europeos (con la excepción de Gran Bretaña) siempre han criticado los bombardeos unilaterales de Estados Unidos, como el de Libia en 1986 y los Iraq en 1998 y en febrero de 2001; la primera visita al Occidente de un jefe de Estado iraní después de la Revolución islámica, fue el viaje de Mohamed Jatami a Italia, en marzo de 1999; la misma visita de los representantes de la Unión Europea a Corea del Norte, que se realizó en mayo de 2001, indica un acercamiento diferente al problema de los estados en descomposición. En general, Europa considera que la solución es incluirlos en la comunidad internacional, y presionar desde la posición de socios políticos y comerciales. Como hemos señalado, todos los tratados comerciales que firma la Unión Europea incluyen la cláusula democrática, que permite suspender las relaciones si el país en cuestión no respeta las condiciones mínimas de apego a los principios democráticos, y como veremos más adelante, esta es la principal estrategia europea en sus relaciones con los países vecinos.

En resumen, aunque la Unión Europea coincide con Estados Unidos en señalar las amenazas que surgen después del 11-S, esta postura no significa el abandono de la conceptualización ampliada de la seguridad. El nuevo documento interpreta estos fenómenos en el contexto amplio de la pobreza, que afecta a la mitad de la población mundial, el abuso de poder, la corrupción de los gobiernos, la debilidad institucional, el calentamiento del planeta y la dependencia energética.<sup>109</sup> Sigue confiando más en el orden multilateral de las instituciones internacionales, de la cual la ONU y la Corte Penal Internacional representan lo viejo y lo nuevo, pero ambas necesarias.<sup>110</sup> Aunque Europa incluye

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 5.



el uso de la fuerza como respuesta a las nuevas amenazas, lo considera el recurso último, y subordinado al consenso internacional. La estrategia principal es la llamada extensión de la zona de seguridad alrededor de Europa, a través de una estrecha colaboración con los países vecinos. Entonces, aunque Europa no excluye ningún país ni continente de sus relaciones, claramente identifica tres regiones prioritarias en el futuro inmediato: la Europa no comunitaria, Medio Oriente y África, y en éstas concentrará su acción en los próximos años.

Dos semanas después de señalar los nuevos intereses estratégicos, la Comisión Europea anunció el establecimiento de un fondo económico destinado al desarrollo de sus zonas limítrofes en el este (Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia) y en el sur (toda la ribera sur del Mediterráneo, de Marruecos a Líbano). Entre los años 2004 y 2006, la UE dedicará 955 millones de euros para promover su desarrollo. Este anuncio, aparentemente no político, tiene un mensaje muy claro respecto a las futuras fronteras de la Unión, y las regiones que permanecerán como su exterior. Aunque no se precisen la fechas, la Unión Europea considera incluir a todos los países balcánicos, pero no a las tres ex repúblicas soviéticas europeas: Bielorrusia, Ucrania y Moldavia. La cooperación con estos países se lleva a cabo no sólo en los foros de la Unión Europea, sino también a través de la Organización de Cooperación y Seguridad Europea (OSCE) y el Consejo de Europa. Hasta ahora, son países que están en profunda crisis económica, pero también que tienen fuertes problemas institucionales. Moldavia enfrenta el problema secesionista de Transdniester, poblado mayoritariamente por ucranianos y rusos, que demandan la reunificación con Rusia. Bielorrusia se debate entre la integración con Rusia y la dictadura de Alexander Lukashenko, cuyo gobierno ni siquiera está reconocido por los países europeos a raíz de un fraudulento referéndum en 1996, que lo perpetuó en el poder. Y en Ucrania los lazos entre la élite política y los oligarcas hacen imposible cualquier política cohe-

rente, aunque hay que reconocer que su situación es mucho más estable que la de sus vecinos. El objetivo de la UE es, sobre todo, fortalecer ahí la economía y el gobierno democrático, para frenar la migración y lograr acuerdos de control fronterizo compartido, que le permitiría a Europa combatir las mafias que desde Asia introducen vía Europa del Este tanto la droga como a los indocumentados. Pero en el sentido más amplio, una estrategia exitosa en Europa del Este aumentaría también el prestigio de la Unión Europea como potencia política.

En realidad, a pesar de compartir el destino europeo, la UE apenas diseñó estrategias concretas para esta región a finales del año 2002, y lo que llama la atención es el hecho que –a diferencia de su política para el Mediterráneo– no visualiza a Europa del Este como una región con características comunes, y por ende analiza los casos de Bielorrusia, Ucrania y Moldavia como separados, aumentando así la posibilidad de contradicciones en su política oriental. Por otro lado, queda confuso el estatus de Rusia, que a veces se incluye en las estrategias conjuntas, pero para la cual se diseñan también mecanismos de cooperación separados.

## LAS RELACIONES CON RUSIA

Las relaciones comunitarias con Rusia se desarrollan principalmente a través de las cumbres semestrales Rusia-UE, donde se discuten tanto las cuestiones económicas, como los problemas de democracia o seguridad. En el ámbito económico hay dos ejes principales de negociación: el diálogo energético y la construcción del espacio económico europeo común. La iniciativa del espacio económico común surge en el año 2001 y su lento progreso se debe principalmente a concepciones diferentes de los *cómo*. El objetivo es muy amplio: crear un mercado común, integrado y abierto, con regulaciones legales compatibles, infraestructura integrada e incluso liberación paulatina de flujos de

capital y de personas. Sin embargo, la Unión Europea considera que para que esto sea posible Rusia debe aceptar en principio el conjunto entero de las regulaciones y estándares europeos, mientras que Rusia sólo quiere escoger las que le convengan, dejando el resto sin modificar. El impacto de esta divergencia se pudo apreciar en las negociaciones sobre el estatus de la economía del mercado y en el diálogo energético. Rusia estaba presionando a la UE para que la reconociera como una economía de mercado, una de las condiciones de su entrada a la Organización Mundial de Comercio. La principal exigencia europea era la supresión de los subsidios internos al petróleo, que coloca a las empresas rusas en condiciones favorables frente a las europeas, que deben pagar el principal energético a precios del mercado mundial. De igual manera, la UE está muy interesada en desarrollar una estrecha cooperación en el ámbito energético, pero exigía a las empresas rusas que renunciaran a la exigencia de contratos a largo plazo (50 años), que están prohibidos por la legislación comunitaria. Estas divergencias, aunque se resuelven paulatinamente y con compromisos de ambas partes, han originado que no exista ningún calendario concreto de la construcción del espacio económico europeo común. Incluso en el año 2003 la agenda económica incluyó otro punto conflictivo: Rusia exige que la UE pague reparaciones por presuntas pérdidas económicas que sufrirá por el proceso de la ampliación hacia el Este, reclamo retomado también por Ucrania.

Sin embargo, es la agenda política, la que suscita mayores tensiones en las relaciones bilaterales. La Unión comparte con otros organismos europeos –Consejo de Europa y la Organización de Seguridad y Cooperación Europea– un profundo escepticismo sobre el funcionamiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos en Rusia. El punto siempre conflictivo es Chechenia: Europa ha criticado la política rusa en esta región separatista, sobre todo las operaciones de limpieza y los campos de filtración, que implicaron daños severos a la población

civil durante la segunda guerra de Chechenia (1999-2001). Los europeos tampoco legitimaron el referéndum sobre el futuro de la República (marzo de 2003) y las elecciones presidenciales (octubre de 2003), por llevarse en condiciones incompatibles con la libre elección política.<sup>111</sup> Por su parte, Rusia critica a Europa por el apoyo extraoficial que da al gobierno del depuesto presidente de Chechenia, Aslan Masjadov, sobre todo por su negativa de extraditar a sus colaboradores más cercanos, como Ajmed Zakayev, acusados en Rusia por terrorismo. Otros tópicos conflictivos en el año 2003 han sido el encarcelamiento de Mijaíl Jodorkovski, presidente de la empresa Yukos, y la manipulación de las elecciones legislativas (diciembre de 2003), que permitieron a Putin lograr una cómoda mayoría en la Duma. En realidad, a pesar de ciertas tensiones, la Unión Europea es bastante pragmática y reservada en sus críticas del autoritarismo de Putin, sin embargo, incluso éstas han molestado al líder ruso, que a partir del año 2003 apostó más bien por las relaciones bilaterales con los principales países europeos: Alemania, Francia, Reino Unido e Italia. Este hecho no impide que periódicamente –y siempre para reforzar su posición internacional frente a Estados Unidos– altos funcionarios del gobierno ruso, incluyendo al presidente, hacen declaraciones sobre la aspiración de Rusia de integrarse en el futuro a la Unión Europea. Es evidente que ni la Unión Europea ni el gobierno ruso consideran estas declaraciones como parte de la doctrina política rusa, sin embargo, por su historia, su potencial económico, sus recursos y su estatus del miembro permanente del Consejo de Seguridad, Rusia siempre será un socio estratégico para la Unión Europea y sus intereses siempre prevalecerán sobre los de Ucrania, Bielorrusia o Moldavia, donde algunas políticas

<sup>111</sup> Tanto el referéndum como las elecciones se llevaron a cabo durante la ocupación militar y los soldados rusos estacionados en Chechenia tenían derecho al voto. En el caso de las elecciones presidenciales, todavía durante la campaña fueron eliminados los tres competidores serios del candidato gubernamental, Ajmad Kadirov.

comunitarias pueden entrar en conflicto con las aspiraciones rusas de mantener el control sobre estos países.

## UCRANIA

A diferencia de los demás países del este de Europa, Ucrania está interesada seriamente en ser miembro de la Unión Europea, e incluso el presidente Leonid Kuchma firmó en septiembre de 2002 un decreto que ordena al parlamento y a todas las dependencias gubernamentales ajustar paulatinamente las regulaciones a la legislación comunitaria. Sin embargo, la inestabilidad interna de este país aunada a la inevitable sucesión política que enfrenta Kuchma, no permite definir todavía si el futuro de este país está en la Europa comunitaria, y por ahora la postura oficial comunitaria es sumamente escéptica al respecto.<sup>112</sup>

El primer factor que hay que tomar en cuenta, es la ambigüedad misma de la conciencia nacional de los ucranianos. La Rus de Kiev, potencia de Europa medieval, es considerada como la cuna del Estado ruso y para muchos nacionalistas rusos, como Solzhenicyn, los ucranianos no son una nación distinta a los rusos. A pesar de que en diciembre de 1991 el 90.3 por ciento de los ucranianos apoyó la decisión del Consejo Supremo de Ucrania de declarar la independencia (24 de agosto de 1991) sólo la parte occidental, que históricamente perteneció al imperio austrohúngaro, es consecuente en su opción europeísta. La parte oriental y la península de Crimea (con población rusa y

<sup>112</sup> Por ejemplo, en octubre de 2002, el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, declaró en la entrevista a *La Stampa*, que Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia nunca serán miembros de la UE, porque harían imposible un diseño coherente de la política exterior, la económica y la de defensa. Fue sólo una de varias declaraciones en el mismo sentido, aunque también hay que reconocer que; por ejemplo, Silvio Berlusconi en su calidad del presidente de la UE apoyó la aspiración ucraniana de ser miembro de la unión (octubre de 2003), declaración que no fue oficialmente negada por otras fuentes comunitarias. Por otro lado, la postura escéptica de la UE es aprovechada por Rusia, y por ejemplo, inmediatamente después de que se publicó la citada entrevista, el presidente de Rusia ofreció al país vecino el esquema de integración política y económica euroasiática.

tártara), durante siglos integradas al imperio ruso, no tienen un sentimiento nacionalista fuerte, y a cambio, perciben claras ventajas de la integración económica con Rusia. Para ilustrar esta ambigüedad se citan frecuentemente resultados del sondeo que desde 2001 se realiza en Ucrania en el aniversario de la independencia. Si en el año 1999 la apoyó el 90 por ciento de la población, en 2001 sólo el 51 por ciento sostuvo su decisión, en 2002 fueron ya 48.8 por ciento y en el año 2003 sólo el 46.5 por ciento votaría otra vez a favor de la independencia, mientras que casi el 30 por ciento lo haría en contra. Es evidente que este fenómeno refleja más la frustración de los ucranianos por la crisis económica y la corrupción rampante, que un desapego real a un Estado independiente, pero la tensión entre la opción prorrusa y la prooccidental es un hecho real, que influye en la misma ambigüedad de la política exterior de Ucrania. Como fenómenos que indican la opción prooccidental podemos mencionar la aspiración de Ucrania de entrar a la OTAN y su exitoso empeño diplomático de construir relaciones especiales con esta organización.<sup>113</sup> Las declaraciones de Kuchma sobre la

<sup>113</sup> En el contexto de las negociaciones sobre el estatus especial de las relaciones entre la OTAN y Rusia, Ucrania logró negociar un acuerdo bilateral OTAN-Ucrania (1997), que también establece relaciones privilegiadas entre este país y la OTAN. En marzo de 2000, se llevó a cabo en Kiev la reunión del Consejo de la OTAN, fue la primera vez en la historia de esta alianza que la reunión cumbre tenía lugar fuera de las fronteras de algún país miembro. A través de su secretario general, George Robertson, la OTAN prometió ayudar en la estructuración y modernización del ejército de Ucrania, y extraoficialmente se habla de adaptarlo a los estándares de la OTAN. En el año 2002, en la cumbre de Reikiavik, la ampliación de la participación de Rusia en la OTAN no implicó una renegociación de las relaciones con Ucrania. Sin embargo, este país declaró que iniciaría un proceso de reformas y ajustes, cuyo objetivo será el ingreso de Ucrania a la alianza. La petición de ingreso fue presentada a la OTAN en julio del mismo año, durante la visita del secretario general, George Robertson, quien participó en la reunión de la Comisión Ucrania-OTAN (8 y 9 de julio). Sin embargo, la reacción de Robertson fue bastante fría, de hecho declaró que por ahora no se considera el ingreso de Ucrania, y condicionó la profundización de las relaciones con cambios estructurales en la economía y la vida democrática de este país. De acuerdo con los sondeos de la opinión pública, el 32 por ciento de los ucranianos está a favor de la integración con la OTAN, el 32.2 por ciento en contra, y el resto no tiene opinión al respecto. La mayoría de los opositores vive en la parte este de Ucrania, y la mayoría de los que favorecen la integración, en la parte occidental.

*elección europea de Ucrania*,<sup>114</sup> en cambio, no están respaldadas por las políticas muy consecuentes, y la principal contradicción fue la decisión de Kuchma de suscribir el acuerdo sobre el espacio económico común (septiembre de 2003), un proyecto de integración entre Rusia, Bielorrusia, Kazakistán y Ucrania, que es interpretado por los partidarios de la integración con el Occidente como subordinación a los intereses rusos. Las élites políticas están profundamente divididas al respecto. Es evidente que gran parte de los políticos ucranianos tiene estrechas relaciones con las élites rusas, efecto todavía de su pertenencia a la Unión Soviética. También la mayoría de los oligarcas ucranianos depende de la economía rusa, y presiona al gobierno para favorecer el espacio común con Rusia por encima de la integración con la UE (sólo el 0.4 por ciento del mercado europeo corresponde a las exportaciones de Ucrania). Sin embargo, parte del gabinete y del parlamento presentó objeciones, que de cualquier manera no tuvieron mucho eco por el carácter autoritario del poder en Ucrania. Otra vez, la mejor ilustración de la ambigüedad sobre la aceptación de sendas opciones son los resultados de las encuestas. Cuando en junio de 2002, el presidente Kuchma retomó el lema de la *elección europea de Ucrania*, el 56 por ciento de los encuestados apoyó la integración con la UE, al mismo tiempo que el 52 por ciento apoyaba la integración con la Unión Rusia-Bielorrusia. Cada uno de tres ucranianos deseaba en realidad que Ucrania fuera al mismo tiempo miembro de la Unión Europea y de la Unión Rusia-Bielorrusia, ignorando así la incompatibilidad de sendos proyectos. Por otro lado, las amenazas reales a la soberanía territorial de Ucrania de parte de Rusia, como el problema de Crimea y del estrecho de

<sup>114</sup>Es un lema del presidente Kuchma que apareció por primera vez en su campaña de reelección en 1999, después fue olvidado y fue retomado en su aparición ante el parlamento en junio de 2002, y se tradujo finalmente en el mencionado decreto presidencial (septiembre de 2002) que establece la obligatoriedad de ajustar toda la legislación ucraniana a las exigencias comunitarias.

Kerch,<sup>115</sup> demuestran un apego profundo al proyecto independentista.

Frente a la indecisión de los mismos ucranianos, el futuro de las relaciones con la Europa comunitaria dependerá de los resultados de las elecciones previstas para el año 2004. Es evidente que Kuchma quiere perpetuarse en el poder, a través de los cambios constitucionales que debilitarían el presidencialismo actual y otorgarían amplios poderes al primer ministro, puesto que podría ocupar el actual presidente. Aunque la oposición tanto de algunos partidos como de la sociedad civil es bastante vigorosa, no se puede esperar a corto plazo un cambio radical en el actual perfil autoritario del gobierno. La influencia de los oligarcas, los asesinatos de los periodistas, de los cuales el caso de Gongadze es el más conocido, la persecución judicial de los líderes de la oposición, con el pretexto de lucha en contra de la corrupción, son fenómenos que exponen a Ucrania a críticas y presiones por parte de la Unión Europea, mientras que coinciden con el perfil del gobierno en Rusia. Pero el cambio en el poder a manos de la oposición prooccidental puede iniciar un lento proceso de democratización y acercamiento hacia la Unión Europea. A diferencia de Bielorrusia, el futuro de Ucrania todavía no está decidido.

<sup>115</sup> La mayoría de la población de la península de Crimea son rusos y tártaros, su gobierno autónomo en repetidas ocasiones ha organizado referenda o encuestas populares para promover la incorporación a Rusia. Según las encuestas de 2002, el 51.4 por ciento quiere ser región autónoma de Rusia, 10 por ciento quiere independencia y sólo el 24.5 por ciento apoya la permanencia dentro de Ucrania. El gobierno autónomo ha promovido varias acciones de desobediencia a las leyes y la Constitución de Ucrania, como fue el conflicto sobre el uso del idioma ruso como idioma oficial de la administración pública, que duró desde 1998 hasta 2000, cuando el gobierno federal obligó a los burócratas a utilizar el ucraniano. De hecho, fue apenas en enero de 2003 cuando Rusia y Ucrania firmaron el acuerdo sobre la delimitación de su frontera terrestre, mientras que la marítima sigue sin definición. En este contexto fue preocupante el incidente del estrecho de Kerch (octubre de 2003), cuando Rusia inició la construcción de un dique que uniría su territorio con la isla ucraniana de Tuzla, oficialmente para proteger sus costas de las oleadas. Para Ucrania era un intento de anexarse territorios ucranianos y reafirmar su control sobre el estrecho de Kerch, que une el mar de Azov con el mar Negro. La construcción fue suspendida el 24 de octubre, cuando Ucrania amenazó de llevar el conflicto ante el Consejo de Seguridad.



## BIELORRUSIA

Bielorrusia también integra la Comunidad de Estados Independientes desde el año 1991, sin embargo, los últimos 12 años han sido marcados por el proceso de la reintegración con Rusia, que no solamente se debe al aislamiento internacional del presidente Lukashenko, sino también al escaso apego de los bielorrusos a su soberanía. Ya en mayo de 1995, como resultado de un referéndum (83 por ciento a favor), el ruso se convierte en el idioma oficial, e incluso se sustituye la bandera tradicional por una semejante a la soviética.<sup>116</sup> Estos resultados no son sorprendentes considerando que el 90 por ciento de la población habla ruso, al mismo tiempo que el apego a la independencia se limita a las élites urbanas educadas. La mayor parte de la sociedad está más preocupada por la trágica situación económica, y en vistas de que Bielorrusia depende completamente del mercado ruso para sus exportaciones y de los recursos energéticos rusos para su producción, el apoyo a la integración con Rusia es muy amplio. De esta forma, debemos reconocer que la integración iniciada en agosto de 1994, con la llegada al poder de Lukashenko, y que debe culminar en el año 2004 con la elección de un parlamento y un presidente de la Unión Rusia-Bielorrusia, no es sólo un proyecto personal de un dictador, sino una tendencia permanente, que sitúa a este país como zona de influencia exclusiva de Rusia. La firma del Tratado de la Unión con Rusia (abril de 1996) inicia un proceso de la subordinación de Bielorrusia a su imponente vecino. Las declaraciones de Lukashenko en el sentido de que su país nunca se convertirá en parte de la Federación Rusa no cambian el hecho de que la defensa de las fronteras, la emisión de la moneda o el control sobre los gasoductos hacia el Occidente están ya en manos de Rusia.

<sup>116</sup>Fue todavía más simbólico el cambio de la fecha del día de independencia aprobado en noviembre de 1996, cuando se sustituyó el 27 de julio (declaración de la independencia en 1991) por 3 de julio (entrada del Ejército Rojo y anexión a la URSS en 1944).

El aislamiento internacional de Bielorrusia, consecuencia del fraude electoral en noviembre de 1996, ha ocasionado que la Unión Europea no tenga programas concretos para este país, condicionando cualquier tipo de relaciones o ayudas con la restauración de la democracia. A pesar de que Europa emite declaraciones periódicas a favor de una transición hacia la democracia, no tiene ninguna estrategia de apoyo a la oposición en Bielorrusia, ni siquiera ha identificado a los interlocutores posibles. Esta falta de estrategia debería ser remediada lo antes posible, de acuerdo con las recomendaciones de la OSCE, que sugiere flexibilizar el aislamiento para apoyar la naciente sociedad civil plural, que se ha fortalecido a través de las diversas acciones de protesta en contra del fraude electoral y las violaciones de los derechos humanos. Aunque Bielorrusia no sea parte de la Unión Europea, a ésta le conviene terminar con una dictadura en sus fronteras.

## MOLDAVIA

Moldavia es no solamente el más pobre de los vecinos orientales de la Unión Europea, sino también el más inestable territorialmente, principalmente por el problema de Transdniestre. Hay que considerar que Moldavia nunca existió como un Estado independiente: hasta el año 1940, con el nombre de Besarabia, formaba parte de Rumania; en 1940 fue anexada a la URSS como efecto del Pacto Ribbentrop-Molotov, y en su forma territorial actual nació al finalizar la Segunda Guerra Mundial, cuando las autoridades soviéticas juntaron Besarabia y el Transdniestre ucraniano para formar la República Soviética de Moldavia. Cuando en 1990 la desintegración de la Unión Soviética era inminente, las autoridades de Moldavia declararon la intención de reunificarse con Rumania, hecho que despertó protestas de la población rusa y ucraniana de Transdniestre, seguidas por la declaración de independencia y guerra civil (1991-1992)

apoyada por las tropas rusas bajo el mando de Alexander Lebed. Aunque en el tratado suscrito con Moldavia, Rusia reconoce la integridad territorial de Moldavia en sus fronteras actuales, la población de Transdniestre siempre se opuso a la retirada de las tropas y armamentos rusos, en los que ve el mejor garante de lograr un estatus de una República confederada.

Tanto la Unión Europea como la OSCE están involucradas –igual que Rusia y Ucrania– en la negociación del estatus futuro de Moldavia. Desde que en las elecciones de febrero de 2001 ganó el Partido Comunista, este país renunció al proyecto de la unificación de Rumania y promovió varias iniciativas orientadas a reforzar la opción prorrusa (obligatoriedad de la enseñanza del ruso y cambios en el programa oficial de la enseñanza de historia), medidas que provocaron una fuerte oposición del Partido Demócrata y una grave crisis interna (enero de 2002) que sólo pudo ser mitigada por la mediación del Consejo de Europa. Sin embargo, incluso durante la fase más crítica del conflicto, el Partido Comunista contaba con el apoyo de más del 70 por ciento de la población, mientras que las protestas encontraron eco sólo entre los estudiantes y las élites urbanas.

Por otro lado, la llegada de los comunistas al poder facilitó las negociaciones con Transdniestre, que adquirieron un nuevo dinamismo a partir del año 2003, cuando Moldavia aceptó el proyecto de un país federalizado, con dos sujetos soberanos: Moldavia y Transdniestre, un aparato burocrático y estatal federalizado y el reconocimiento del ruso como idioma oficial. Incluso, el presidente Voronin está dispuesto a aceptar el derecho constitucional de que Transdniestre pueda modificar su estatus internacional en el caso de que lo haga Moldavia, en clara referencia a la posibilidad de la reunificación con Rumania. Los partidos de oposición, liderados por los demócratas están en contra de cualquier cambio de estatus de Transdniestre, y dada la proximidad de las elecciones (abril de 2005), el año 2004 será crucial para este país.

La Unión Europea en principio apoya el proyecto de la federalización de Moldavia, postura que es criticada por la oposición prooccidental, que ve la federalización como el primer paso para debilitar Moldavia y someterla a la influencia directa de Rusia. De hecho el proyecto ruso de solucionar el conflicto en este país proponía la autonomía para dos regiones no moldavas: Transdniestre y Gaugasia, habitada por la población no eslava, descendiente de los turcos, además de convertir Moldavia en un país desmilitarizado y neutral, protegido por un contingente ruso, con mandato hasta el año 2020. Solamente las protestas de la oposición moldava en los foros internacionales obligaron a Voronin a rechazar el proyecto, cuya firma ya estaba prevista para el 25 de noviembre de 2003.

De ahí que será crucial el papel que puede jugar la Unión Europea para estabilizar la situación en Moldavia, sobre todo porque una solución exitosa al conflicto depende más de la mejora de la situación económica que de medidas militares. La pobreza extrema de la mayoría de los habitantes lleva a cada vez mayor criminalización de la economía moldava, y el debilitamiento del gobierno central, a corto plazo, puede resultar contraproducente. A mediano plazo, específicamente cuando Rumania se convierta en país miembro (2007), la UE no podrá evitar involucrarse directamente en el problema, dados los lazos históricos entre estos dos países. Es evidente, entonces, que debe adelantarse a los problemas no sólo a través de la ayuda económica, sino también abriendo sus mercados a los productos agrícolas, que por su reducido volumen no constituyen una amenaza real para los productores europeos.

Esta breve revisión de la situación en la frontera oriental de la Unión Europea sugiere conclusiones bastante obvias: no existe todavía una estrategia comunitaria que considere las condiciones específicas de esta región. A pesar de las diferencias entre los países concretos, la región comparte ciertas características que justifican el esfuerzo de crearla: son países con serios pro-

blemas económicos, estructuras estatales débiles y democracia no existente, pero a la vez con una sociedad civil que puede convertirlos en vecinos estables. También es evidente que existe en esta región una indefinición geopolítica en cuanto a la adscripción cultural. Pero incluso si estas sociedades optan por una mayor integración con Rusia, a Europa le debe interesar estabilizar sus fronteras orientales, que actualmente son el paso de ilegales, de armas y de drogas al territorio comunitario.

#### EUROPA FRENTE A SUS VECINOS DEL SUR

Otro reto para Europa es su frontera sur: Medio Oriente y África del norte, pero también África subsahariana, donde las guerras civiles expulsan gran cantidad de refugiados e inmigrantes, y originan fuertes crisis humanitarias. Es una región compleja para Europa, porque ahí convergen los intereses antiguos de las ex potencias coloniales europeas (Francia, Inglaterra, Bélgica, Italia, Holanda e incluso Alemania) y los intereses nuevos de Estados Unidos.

Como hemos visto, la Unión Europea siempre ha mantenido relaciones comerciales privilegiadas con esta región. El 1o. de junio de 1964 se creó el primer Fondo Europeo de Desarrollo y se firmó el Acuerdo Yaundé I con 17 países africanos recién independizados (todos del África subsahariana). Con este acuerdo se pretendía construir una zona de libre cambio y una red de ayuda financiera por parte de Europa. En 1968 se firmó un acuerdo similar con las ex colonias británicas: Uganda, Kenia y Tanzania, al mismo tiempo que se amplió el Acuerdo de Yaundé (llamado Yaundé II).

En los años setenta, después del ingreso de Gran Bretaña, la CEE firmó un nuevo acuerdo con 56 naciones de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP), denominado Acuerdo de Lomé I, que extendía los vínculos de Europa a los países de Commonwealth, renovado desde entonces tres veces y con vigencia hasta el año

2000. En junio de 2000, el Acuerdo de Lomé IV fue sustituido por el Acuerdo de Cotonou, durante la reunión en esta ciudad de Benin de 77 estados de ACP y los 15 de la Unión Europea. Este acuerdo será revisado cada cinco años, y, como vimos, modifica sustancialmente las relaciones entre los países ACP y Europa, subordinándolas a la lógica del mercado.

#### LA POSTURA EUROPEA EN EL CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ

En el ámbito de lo político, durante muchos años, Francia era el único país activo en la región, situación que está cambiando desde finales de los noventa, sobre todo en el caso del conflicto árabe-israelí. El fracaso de la mediación estadounidense en el conflicto palestino y la posición intransigente del primer ministro israelí Benjamín Netanyahu, ha permitido a Europa tomar mayor fuerza como “defensora” de los intereses palestinos. De esta forma, después de la visita de Jacques Chirac a Medio Oriente en octubre de 1996, en marzo de 1998, el canciller de Gran Bretaña, Robin Cook, visitó Israel y los territorios palestinos, incluyendo los territorios de Har Choma, en el lado árabe de Jerusalén, donde el gobierno de Netanyahu apoyaba la construcción de un barrio judío. Durante la crisis de la segunda Intifada (agosto-septiembre de 2001), el canciller alemán Joschka Fischer fue el principal mediador de un encuentro entre Yassir Arafat y el canciller israelí, Simón Peres.

De hecho, la negociación en el conflicto palestino-israelí dejó de ser materia exclusiva de la diplomacia estadounidense desde la Conferencia de Madrid (1991), cuyo efecto fue el Acuerdo de Oslo (13 de septiembre de 1993). Uno de logros históricos de este acuerdo fue el reconocimiento mutuo –entre Israel y la Organización de Liberación de Palestina– de los derechos legítimos y políticos mutuos, así como la intención de “actuar con

el objetivo de vivir en un clima de coexistencia pacífica, respeto y seguridad mutuos e instaurar una paz justa, duradera y global y una reconciliación histórica”.

Este acuerdo establecía un periodo de transición de cinco años, para la creación de un Estado palestino independiente y la solución de las cuestiones más conflictivas y difíciles: el estatus de Jerusalén, el problema de asentamientos judíos en los territorios ocupados, y la negociación sobre recursos económicos de la región, sobre todo el problema del agua. También establecía plazos para acciones concretas y del cumplimiento de éstos dependía la confianza que los palestinos tendrían en el proceso de paz. Estos plazos no fueron cumplidos. La primera retirada del ejército israelí de Gaza y Jericó se produjo cinco meses después de la fecha prevista. En siete años, los palestinos sólo han recuperado el control real del 70 por ciento de Gaza (360 kilómetros cuadrados), del 13.1 por ciento de Cisjordania (5,673 kilómetros cuadrados) y nada en Jerusalén. Esto significa que solamente han recuperado el 20 por ciento de los territorios conquistados por los israelíes en junio de 1967 (que, a su vez, constituyen sólo el 22 por ciento de la entidad palestina de acuerdo con la división establecida por la ONU).

Por otra parte, la colonización de los territorios ha proseguido bajo los gobiernos de Rabin, Netanyahu y Barak. Según la ONG israelí B'Tselem desde el Acuerdo de Oslo, 78,000 colonos se han establecido en territorios palestinos y las autoridades israelíes han construido 11,190 nuevas viviendas. El número de asentamientos (que reúnen a 200,000 personas) ha pasado de 122 en 1993 a 141 en 2000.

Tampoco ha cesado la violencia: el balance de víctimas de siete años de “paz” se eleva a 385 civiles y 23 policías palestinos muertos por las fuerzas del orden o por colonos israelíes, 171 civiles israelíes muertos en atentados palestinos y 92 soldados y policías israelíes muertos en enfrentamientos. Los incidentes violentos de mayor alcance fueron la masacre de musulma-

nes en la tumba de los Patriarcas de Hebrón por el colono Baruch Goldstein (25 de febrero de 1994), la ola de atentados de Hamas (abril de 1994 y febrero-marzo de 1996), y el asesinato de Isaac Rabin (4 de noviembre de 1995). Al fracaso del Acuerdo de Oslo, siguieron negociaciones nuevas y acuerdos nuevos: El Cairo (4 de mayo de 1994), Oslo 2 (28 de septiembre de 1995), Hebrón (15 de enero de 1997), Wye River (23 de octubre de 1998) y Sharm el Sheij (5 de septiembre de 1999). Ninguno ha podido restablecer la confianza.

Además de atribuir el fracaso del proceso de paz a las fuerzas extremistas de ambos lados (ni Barak ni Arafat han tenido un apoyo interno suficiente para tomar decisiones políticamente difíciles), fue visible el desgaste de la intermediación norteamericana, que favorece los intereses israelíes, de tal forma que los palestinos consideran la presencia de los estadounidenses no como mediación, sino como una delegación conjunta israelo-estadounidense.

Para ofrecer una alternativa, en 1998, la Unión Europea presentó el plan europeo para Medio Oriente, que exigía el regreso del 20 por ciento de los territorios ocupados de forma incondicional. En marzo de 1999, la Unión Europea emitió una histórica declaración que respaldó el derecho de los palestinos a su propio Estado y exigió a Israel no vetar su creación. Esta medida formaba parte de gestiones coordinadas por Estados Unidos y la UE para persuadir al líder palestino, Yassir Arafat, a no proceder con la proclamación unilateral de un Estado, prevista por los acuerdos de Oslo para el 4 de mayo, dos semanas antes de las elecciones generales en Israel, ganadas por Ehud Barak. Cuando los enfrentamientos entre palestinos e israelíes renacieron en septiembre de 2000, Javier Solana, el Alto Representante para la PESC, participó activamente en las negociaciones, junto con Bill Clinton y Kofi Annan. La presencia europea es altamente apreciada por los palestinos y criticada por los israelíes.



Después de la victoria electoral del ultranacionalista Ariel Sharon, la Unión Europea emitió varias declaraciones para presionar por una mayor flexibilidad de la nueva administración israelí. La medida más severa sería la suspensión del Acuerdo de Asociación con Israel, si éste no levantaba las sanciones impuestas a la autonomía (el cierre de la frontera de Israel con los territorios autónomos, los obstáculos a la ayuda humanitaria y la congelación de recaudación de impuestos indirectos). La Unión Europea consideraba que estas sanciones estaban llevando a la Autoridad Palestina al borde del colapso institucional y financiero por la asfixia. Durante la permanencia de las sanciones, la Unión Europea le pagó los sueldos a los funcionarios de la Autoridad Palestina, cuando Israel retuvo los impuestos que le correspondían, como represalia por la segunda Intifada. A pesar de que la UE ya es el primer donante de ayuda no militar a Palestina, a mediados de julio de 2003, Bruselas decidió aumentar su ayuda financiera en 100 millones de euros, que se sumarán a los 570 millones entregados a los palestinos en los dos años anteriores, tanto para la reconstrucción de la infraestructura destruida por Israel, como a la promoción de la pequeña empresa. Mientras tanto, Estados Unidos por primera vez decidió apoyar económicamente a los palestinos, con 20 millones de dólares.

En marzo de 2001, la Unión Europea otra vez pidió a las autoridades israelíes levantar el estado de sitio impuesto a las poblaciones palestinas y suavizar las sanciones económicas establecidas contra el gobierno de Yassir Arafat. El asedio a las ciudades palestinas –considerado como el más duro y hermético impuesto por el gobierno de Israel desde que iniciara el proceso de autonomía palestina– empezó a ser utilizado como arma de combate contra la Intifada por el gobierno de Ehud Barak, quien creyó que de esta manera haría fracasar las movilizaciones populares. El nuevo primer ministro, Ariel Sharon, ordenó aumentar las sanciones. Durante la ofensiva militar israelí en contra

de las ciudades palestinas en Cisjordania (septiembre de 2001), y sobre todo después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la Unión Europea pidió incluir la solución del problema palestino como parte de la política antiterrorista integral, encaminada no sólo a castigar a los terroristas, sino también a eliminar las causas profundas del fenómeno. Durante la escalada de violencia en 2002, la UE exigió la liberación de Yassir Arafat (cercado por las tropas israelíes en la sede de la Autoridad Palestina en Ramallah) y mantuvo su apoyo a este político como interlocutor indispensable en las negociaciones, en contraste con los repetidos intentos de Israel y Estados Unidos de desacreditar su liderazgo. Cuando a finales de junio de 2002, Bush exigió la renuncia de Arafat a cambio del reconocimiento del Estado palestino y ayuda financiera, la UE declaró que éste seguía siendo el interlocutor válido hasta que los palestinos decidieran lo contrario en las elecciones, declaración que provocó una reinterpretación de la postura de Bush, en el sentido de no exigir su renuncia, simplemente que Arafat voluntariamente no presentara su candidatura para las próximas elecciones.

La UE también fue la primera en apoyar el plan de paz del príncipe saudiarabe Abdalá, que proponía el reconocimiento del Estado israelí por los países árabes a cambio de que éste regresara a sus fronteras de 1967 en Palestina, Líbano y Siria. También exigió el cumplimiento de las resoluciones 1397 y 1402 de la ONU, que contemplan el reconocimiento del Estado palestino, el alto al fuego inmediato, el fin de ataques terroristas y la retirada de tropas israelíes de los territorios ocupados. Como medidas de presión, el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, propuso aplicar la cláusula democrática y suspender el acuerdo comercial con Israel, mientras que el Parlamento Europeo propuso el envío de las fuerzas internacionales a la zona, y apoyó la suspensión del acuerdo comercial. Por su par-

te, Tony Blair presentó la iniciativa de enviar a los observadores internacionales, para verificar que no se violaran los derechos humanos de los detenidos bajo sospecha del terrorismo. El 8 de abril, Madrid fue sede de la Cumbre de Rusia, la ONU, Estados Unidos y la Unión Europea sobre Medio Oriente, cuya declaración final exigió el alto al fuego y el retiro de las tropas israelíes de los territorios palestinos; declaró el apoyo al plan saudí, y pidió a Arafat frenar los atentados terroristas. Schröder propuso, adicionalmente, que en los siguientes dos años las negociaciones se llevaran a cabo bajo el auspicio del mismo *Cuarteto*, proceso que dio origen a la *Hoja de ruta*, que rige actualmente la evolución del conflicto. En mayo de 2002, para solucionar la crisis originada por el sitio de Belén, la UE accedió a dar asilo a 13 palestinos, cuya expulsión exigió Israel. Éstos fueron trasladados primero a Chipre, y después repartidos en España, Bélgica, Italia, Irlanda, Grecia y Portugal.

Sin embargo, la eficiencia de la política europea en esta región se ve obstaculizada por las posturas discrepantes de los países europeos: Francia, Italia y España muestran una tendencia propalestina, mientras que Holanda, Austria, Alemania o Reino Unido, proisraelí.<sup>117</sup> También el gobierno israelí constantemente dificulta la actuación de los mediadores europeos, impidiéndoles contacto con los representantes de la Autoridad Palestina, negándoles entrada a la zona de conflicto y vetando su participación en las negociaciones internacionales del conflicto. Sin embargo, gracias a las presiones europeas, y la amenaza saudí de embargo petrolero, la administración de Bush presionó en ocasiones a Sharon para que retirara sus tropas de las ciudades ocupadas.

<sup>117</sup> Por ejemplo, estos países se opusieron a la petición del Parlamento Europeo y de Prodi de suspender el acuerdo comercial con Israel; también en septiembre de 2003 cuando Estados Unidos vetó la resolución que prohibía la deportación de Arafat, Alemania y Reino Unido, junto con Bulgaria fueron los únicos países que se abstuvieron de apoyar la solicitud presentada por los países árabes.

La guerra de Iraq abrió un nuevo capítulo en este conflicto: desde principio los europeos vincularon la estabilización de Medio Oriente con la construcción del Estado palestino independiente, tal y como lo preveía el plan del *Cuarteto*. Frente a esta oportunidad, Arafat aceptó una de las exigencias estadounidenses, la reforma institucional que creó el cargo del primer ministro, ocupado en marzo de 2003 por Mahmud Abbas, y el 30 de abril se presenta la llamada *Hoja de ruta* a los dos primeros ministros implicados: Ariel Sharon y Mahmud Abbas. A pesar del consenso en torno a la *Hoja de ruta*, el proceso no está libre de tensiones, dado que el presidente Bush hace lo posible para marginar a Yassir Arafat de las negociaciones, por considerarlo líder terrorista. Los europeos, en cambio, sostienen que la presencia del líder histórico del movimiento palestino no es sólo cuestión de respetar su cargo, sino también es necesario para frenar el ascenso político de los líderes más radicales, vinculados con Hamas. Otra vez la visión europea del problema resultó más acertada, porque fue finalmente Arafat quien anunció la tregua en acciones terroristas, suscrita el 27 de junio de 2003 por Hamas, el Fatah y la Yihad Islámica, y tres días después por las Brigadas de Mártires El Aqsa. Aunque los méritos del primer ministro Abbas son incuestionables en el proceso de negociación con las principales organizaciones terrorista, es también obvia la voluntad de los palestinos de mantener el liderazgo de Arafat. Por otro lado, la dimisión de Abu Mazen en septiembre de 2003, en medio de la reanudación de los asesinatos selectivos por parte de Israel y de los atentados terroristas por parte de los grupos palestinos claramente indica que Arafat sigue siendo pieza clave en las negociaciones. También se deben considerar como esperanzadoras las últimas decisiones de Washington, más afines a la postura europea sobre el conflicto, sobre todo la decisión de Estados Unidos de recortar la ayuda financiera indirecta a Israel como represalia por la construcción del muro

en Cisjordania,<sup>118</sup> y el apoyo diplomático a los acuerdos de Ginebra, la iniciativa independiente de paz promovida por los grupos pacifistas de Israel y palestina, como acción complementaria a la *Hoja de Ruta*.

## LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA

Además del protagonismo europeo en el conflicto árabe-israelí, la Unión Europea desde los años noventa diseña mecanismos de cooperación institucional con los países árabes de Medio Oriente y de África del norte, incluyendo a Libia, Siria e Irán, considerados por Estados Unidos como *estados delincuentes*.

El Mediterráneo es la región clave para Europa, aunque las relaciones entre las dos orillas siempre han sido conflictivas. Cuando era *Mare Nostrum* del imperio romano o de los dominios islámicos, el conflicto civilizatorio permitió el surgimiento de la identidad europea. Hoy en día, es la región que mayores retos presenta a la Unión Europea, por los problemas étnicos, migratorios y una abismal diferencia en desarrollo y bienestar para la población. En 1995, la relación entre la renta per cápita entre

<sup>118</sup> Es un muro que el gobierno de Israel construye para separar los territorios autónomos de Cisjordania, como medida de protección contra los ataques terroristas. Fue iniciado en junio de 2002 e inicialmente medía 147 kilómetros, pero en octubre de 2003 Sharon tomó la decisión de ampliarlo y de construir 565 nuevos alojamientos en tres colonias de la Cisjordania ocupada. La ONU considera que la construcción del muro contraviene los acuerdos internacionales dado que constituye una frontera *de facto*, pero no respeta la Línea Verde (1967) y se adentra hasta 6 kilómetros al territorio palestino. Aunque el gobierno de Israel alega que es medida provisional, la inversión y el carácter de la obra no lo señalan así. Adicionalmente se considera que el muro de 147 kilómetros que Israel empezó aislará 12,000 habitantes de Gaza (según otras estimaciones a 211,000), cortará el sistema de riego y carreteras, afectando así las regiones palestinas de Tulkarem y Qalquilia, hasta ahora bastante prósperas en su desarrollo agrícola. La construcción del muro implica también que se confisquen tierras a los palestinos. La Unión Europea condena la construcción del muro, Estados Unidos votó en contra de la resolución de la ONU que la condena (octubre de 2003), pero un mes después anunció el recorte de la ayuda indirecta en 290 millones de dólares, que según sus estimaciones equivale a lo gastado por el gobierno de Israel en la construcción del muro sólo en el año 2003. Sin embargo, EUIA sigue entregando la ayuda directa, que se eleva a 500 millones de dólares.

Egipto o Siria, y el promedio europeo fue de 1 a 7, y la brecha se ha ido ensanchando en estos años. El crecimiento del fundamentalismo islámico y la inmigración islámica hacia Europa, han planteado el reto de apoyar el desarrollo económico en Medio Oriente y en África del norte. La Asociación Euromediterránea (Euromed) nació bajo la iniciativa española en noviembre de 1995, en Barcelona, de ahí que muchos se refieren a la cooperación mediterránea como el Proceso de Barcelona. Este foro de cooperación política, económica y cultural agrupa a los 15 países europeos y 12 de la cuenca meridional del Mediterráneo, los cuales tienen estatus diferente:

- Israel, Jordania, Marruecos, Autonomía Palestina, Túnez y Argelia ya suscribieron el acuerdo de cooperación, diálogo político y comercio con la UE.
- Líbano, Egipto y Siria lo están negociando.
- Malta, Chipre y Turquía son candidatos a la UE, y los dos primeros ingresarán en mayo de 2004.
- Libia, Mauritania, Liga Árabe y la Unión del Magreb Árabe sólo son observadores. En el caso de Libia, la Unión Europea pretendía normalizar las relaciones a través de un acuerdo pesquero y otro sobre la inmigración. Sin embargo, Gaddafi reiteró su intención de quedarse fuera del Proceso de Barcelona.<sup>119</sup>

La segunda reunión de la Conferencia Euromediterránea se llevó a cabo el 3 de junio de 1998 en Palermo, Italia, para dar seguimiento al diálogo sobre la seguridad, cooperación y comercio en el área, iniciado en Barcelona en 1995. Bajo el liderazgo del canciller británico Robin Cook y el italiano Lamberto Dini se discutió la posibilidad de crear una zona de libre

<sup>119</sup>En este caso puede ser importante el papel de foro alternativo: el Grupo Cinco más Cinco, creado en 1994 y reactivado en 2003. Este foro reúne a los líderes de Marruecos, Argelia, Libia, Mauritania y Túnez del lado africano del Mediterráneo, y a España, Italia, Francia, Portugal y Malta, del lado europeo.

comercio para el año 2010, con una población de 700 millones de consumidores. Robin Cook consideró que el libre comercio era la mejor vía para promover la seguridad en el área, al mismo tiempo que el canciller libanés afirmó que Europa debe intervenir con mayor decisión en el proceso de paz, dado que la paz es una condición del libre comercio.

En noviembre de 2000, se celebró en Marsella la tercera conferencia, sin la participación de Siria y Líbano, países que decidieron no enviar a los representantes en protesta por la presencia de Israel, y en el marco de una renovada crisis en el conflicto palestino-israelí. El objetivo de la reunión fue reactivar la cooperación, y sobre todo el proyecto de la zona de libre comercio para el año 2010. La ineficiencia de las conferencias anteriores es evidente si consideramos que a los países de la cuenca del Mediterráneo llega solamente el 2 por ciento del total de inversiones europeas en el mundo. Tampoco existe una cooperación interregional entre los países no europeos. Se discutió también el funcionamiento de los programas de ayuda regional y bilateral Meda. Sólo se ha entregado el 26 por ciento de la ayuda prometida, por retrasos en la gestión y por falta de capacidad de absorción de los propios beneficiarios.

Como resultado de este proceso se firmaron seis acuerdos de asociación con la UE, de los cuales cuatro han entrado en vigor: con Marruecos, Túnez, Israel y la Autoridad Palestina (en el caso de Jordania y Egipto queda pendiente la ratificación). Parte de este proceso es promoción de una cooperación interna entre los países del sur del Mediterráneo, cuyo resultado es la Declaración de Agadir, firmada del 8 de mayo de 2001 por Marruecos, Túnez, Egipto y Jordania, con el objetivo de crear una zona de libre comercio. La UE se comprometió a la asistencia técnica y al financiamiento, a través del Banco Europeo de Inversiones, del desarrollo de infraestructuras regionales como son la interconexión de las redes de transporte y telecomunicaciones o la modernización de infraestructuras portuarias.

La cuarta Conferencia Euromediterránea se celebró los días 5 y 6 de noviembre de 2001, en Bruselas con la participación de los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y de 12 estados o territorios de la orilla sur del Mediterráneo. En el marco de ésta se reunieron Yassir Arafat y Simón Peres, aunque no hubo ningún progreso en la solución de la crisis en las relaciones palestino-israelíes. Esta crisis y los atentados del 11 de septiembre han marcado esta conferencia, cuyo éxito fue que, pese a la grave situación, ninguno de los socios ha faltado.

La quinta Conferencia Euromediterránea tuvo lugar en abril de 2002 en Valencia, y transcurrió bajo el signo de la crisis en Medio Oriente. Siria y Líbano boicotearon la reunión como protesta por la presencia israelí. Los países árabes no estuvieron de acuerdo en definir las acciones palestinas como terrorismo, solamente coincidieron con los países europeos en considerar necesaria la aplicación de las resoluciones de la ONU. Se constituyó la Fundación Euromediterránea para favorecer el diálogo entre civilizaciones, y se acordó realizar una conferencia conjunta sobre problemas de migración para el año 2003. La propuesta que quedó pendiente para la siguiente conferencia es la creación de un Banco Euromediterráneo.

Hasta el año 2001, las relaciones mediterráneas se desarrollaban prácticamente gracias a las presiones de los países europeos con acceso a este mar, pero con escaso interés por parte de los vecinos lejanos. A partir de los atentados del 11 de septiembre, Europa dedica cada vez mayor atención a esta región, con el objetivo de cerrar la brecha en el desarrollo y desactivar de esta forma, la amenaza terrorista. La misma política aplica a Irán, que aunque no es un país árabe, tiene el poder de desestabilizar a la región. Cuando a raíz de la intervención en Iraq (abril de 2003) Estados Unidos presionó para aislar a Irán en el escenario mundial y precipitar la caída del gobierno islámico, Europa mantuvo una posición más prudente. Aunque el 15 de junio de 2003, la UE amenazó en suspender la negociaciones del



acuerdo comercial si Irán no ofrecía garantías plenas de que su programa nuclear no esconde fines militares, nunca suspendió vínculos directos. De hecho, fue Reino Unido quien asumió la tarea de suavizar las tensiones en la región provocadas por la agresiva postura de Estados Unidos respecto a Siria e Irán. El canciller británico Jack Straw visitó Irán el 29 de junio,<sup>120</sup> donde discutió tanto el programa nuclear iraní, como su apoyo a Hezbolá, organización terrorista apoyada por este país, cuya actividad dificulta la aplicación de la *Hoja de ruta*. Para los europeos, la postura de enfrentamiento promovida por Washington favorece a los sectores fundamentalistas en Irán y reduce la capacidad de maniobra del presidente reformista Mohamed Jatami. Por ejemplo, Estados Unidos exigía que Irán firmara un protocolo adicional al Tratado de No Proliferación Nuclear, que permitía inspecciones indiscriminadas a las instalaciones nucleares de Irán. Esta medida ofendía los sentimientos nacionalistas de los iraníes, cuya mayoría, además, se declara partidaria de poseer armas nucleares dada su proximidad a otros miembros del *club atómico*: Pakistán, India, China, Israel, e incluso la armada de Estados Unidos estacionada en el golfo. A mediados de septiembre de 2003 la crisis en torno al protocolo adicional fue desactivada por la mediación de Francia, Alemania y Reino Unido, quienes ofrecieron al gobierno iraní la transferencia de tecnología nuclear de uso civil, a cambio de la firma del protocolo, permitiendo así a Irán ceder a las presiones occidentales sin que se deteriorara su imagen frente a la sociedad iraní.

## LA PRESENCIA EUROPEA EN LATINOAMÉRICA

A la luz del documento sobre los intereses estratégicos de la Unión Europea, que se discute actualmente, Latinoamérica no

<sup>120</sup>Fue cuarta visita de Straw a Irán en dos años. En octubre de 2002, Straw fue el primer político occidental en visitar Irán desde la Revolución de 1979, y este hecho marcó el distanciamiento de Londres de la política estadounidense y el acercamiento con

es una región prioritaria para Europa. Para algunos analistas es efecto de la consistente aplicación de la Doctrina Monroe por parte de Estados Unidos.<sup>121</sup> Sin embargo, existen lazos comerciales y culturales promovidos por el pasado conflictivo, pero compartido, que sobre todo impulsan a España como líder de la presencia europea en la región.

De acuerdo con Bernard K. Gordon<sup>122</sup> el mercado latinoamericano, de hecho, no es un mercado natural para los Estados Unidos, sino para Europa, con la excepción de México, que tradicionalmente ha sido un socio comercial de EUA. Para fundamentar su afirmación, Gordon cita los siguientes datos:

- Las exportaciones de EUA a Brasil fueron de 12.7 billones de dólares en 1996. En este mismo año, Estados Unidos exportó 26 billones de dólares a Corea, 18 billones a Taiwan y 16 billones a Singapur, los tres tigres asiáticos con menos población que Brasil.
- Otro indicador relevante son las exportaciones per cápita. En 1996 las exportaciones per cápita de EUA fueron de 604 millones

---

Europa. Igualmente, en el caso de Siria, Blair visitó este país en noviembre de 2001, y en diciembre de 2002 el presidente sirio Bashar al Assad visitó Londres.

<sup>121</sup>Fue formulada el 2 de diciembre de 1823 por el presidente de Estados Unidos, James Monroe (1758-1823) en su mensaje al Congreso, quien afirmó: "...Debemos declarar, para mantener las relaciones de amistad entre los Estados Unidos y las demás potencias, que consideraremos peligrosas para nuestra paz y seguridad las tentativas por su parte para extender su sistema a cualquier porción de este continente. No hemos intervenido ni intervendremos en los asuntos de las colonias de las naciones extranjeras existentes todavía en América. Pero con los gobiernos que han hecho ya declaración de su independencia y que continúan manteniéndola y cuyos justos y bien considerados motivos de independencia hemos reconocido, nosotros consideramos toda intromisión con el propósito de oprimirles, o de cualquier otra manera de gobernar sus destinos, por cualquier potencia europea como una manifestación de enemistad hacia los Estados Unidos. (...) En las discusiones a que los intereses encontrados de Europa y América han dado ya lugar (...) hemos tenido ocasión de comprender que ha llegado el momento de declarar como un principio fundamental de la política de los Estados Unidos: Que estos continentes son, por libre e independiente posición que han asumido y que mantienen, impropios para ser considerados como lugares apropiados para una colonización futura por cualquier potencia europea."

<sup>122</sup>Bernard K. Gordon, "The Natural Market Fallacy", *Foreign Affairs*, mayo-junio de 1998, pp. 13-17.

de dólares a México, 430 a Malasia, 291 a Chile, 132 a Argentina, 120 a Tailandia y sólo 80 a Brasil.

- Incluso antes de la firma del TLCAN, México se convirtió en el tercer mercado más grande de EUA y en 1990 México compró más de EUA que del resto de América Central y del Sur juntas. En cambio, en las economías de Sudamérica, la Unión Europea ha jugado un mayor papel: las exportaciones brasileñas a los países de la Unión Europea han estado por encima de las de Estados Unidos desde 1988, con la diferencia de casi cinco billones de dólares en 1996. Las exportaciones argentinas a la Unión Europea han incrementado el doble de las exportaciones a Estados Unidos desde hace más de 20 años.

- La inversión obedece el mismo patrón: de acuerdo con los estudios de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), las inversiones en Sudamérica por parte de Europa han sido mayores que las inversiones de Estados Unidos.

En el año 2002, se mantuvo la tendencia: la UE era el segundo socio comercial de Latinoamérica, pero el primero de Mercosur y Chile, mientras que el Mercosur representó para la UE la mitad de su comercio con los países latinoamericanos. La UE también aporta el 60 por ciento de la ayuda mundial a Latinoamérica.

Latinoamérica es indudablemente la región donde los intereses europeos chocan con los estadounidenses, sobre todo desde que en 1990 el presidente estadounidense anunció su proyecto de libre comercio en las Américas, por establecerse en el año 2005. Para todos era obvio que la iniciativa estadounidense era respuesta a la integración europea y la anunciada ampliación hacia el este, que aumentaría las diferencias económicas y demográficas a favor de Europa.<sup>123</sup> El ALCA ha tenido un progre-

<sup>123</sup> El área del ALCA contaría con 792 millones de personas, el PIB de 11 billones de dólares y el comercio de 2.7 billones de dólares (el 22 por ciento del comercio mundial). Después de la ampliación, la Unión Europea tendrá 450 millones de habitantes y el PIB de 9.6 billones de dólares. Ya hoy en día, la UE representa el 25 por ciento del comercio mundial.

so lento, y es obvia la resistencia de los países de Mercosur, que ven como ejemplo para su integración el proceso europeo. Si el ALCA se concreta es previsible un declive de comercio entre la región latinoamericana y la Unión Europea, como sucedió con el comercio bilateral entre México y la UE al firmarse el TLCAN.<sup>124</sup> Se estima que en el año 1999, México vendió a Estados Unidos más de 100,000 millones de dólares, mientras que a la Unión Europea 4,000 millones de dólares, a pesar de que el viejo continente es el mayor mercado del mundo, con más de 350 millones de habitantes y un ingreso per cápita superior a los 20,000 dólares anuales.

De acuerdo con los datos de la CEPAL entre los años 1980 y 1990 las importaciones de los 15 países de la UE aumentaron de 848,000 millones aproximadamente a más de 1.5 billones de dólares. Sin embargo, en términos relativos las importaciones de la UE provenientes de los países latinoamericanos y caribeños disminuyeron de 3.2 a 2.3 por ciento en el total de las adquisiciones. En 1997 los 11 países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) recibieron 58,500 millones de dólares en inversión extranjera directa neta. Brasil atrajo el mayor interés de los inversionistas (30 por ciento), seguido de México (19 por ciento), Argentina (10 por ciento), Colombia (9 por ciento), Chile y Venezuela (8 por ciento) y Perú (3 por ciento). Los principales países inversionistas son: España, Holanda, Reino Unido, Francia, Italia y Alemania, por orden de importancia. De acuerdo con el informe, la inversión española empezó a crecer a partir de 1994, y desde 1997 España sigue ocupando el primer lugar. La CEPAL aclara, sin embargo, que a pesar del dinamismo de los últimos años, en el monto global de las

<sup>124</sup>Al firmarse TLCAN, los estudios europeos indicaron una disminución de las importaciones mexicanas de Europa en 15 por ciento en promedio. Los estudios alemanes indican la disminución del intercambio bilateral en 25-30 por ciento. El capital europeo disminuyó su participación en la inversión extranjera de 30 por ciento al 22.1 por ciento en 1992. Las exportaciones mexicanas a la Unión Europea disminuyeron en 35.5 por ciento.

inversiones directas de Europa América Latina no constituye aún una zona importante y en 1995 sólo representó el 4 por ciento del total de los recursos.<sup>125</sup>

La cooperación entre los países latinoamericanos y los europeos se lleva principalmente en el foro de las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y América Latina y el Caribe, iniciadas con la reunión en Río de Janeiro, en junio de 1999. La declaración conjunta habló de establecer la zona de libre comercio y anunciaba una alianza para presentar una postura común en la próxima ronda de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio, objetivo que nunca se cumplió dados los intereses conflictivos en el ámbito de agricultura. Simbólicamente, como contraparte de las negociaciones con la Unión Europea, durante la Cumbre de las Américas en Quebec (abril de 2001), se acordó la formación del Área de Libre Comercio de las Américas, entre los 32 países americanos.

Como parte de los trabajos preparativos para la segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y América Latina y el Caribe (17 y 18 de mayo de 2002, en Madrid) el Parlamento Europeo aprobó una iniciativa orientada a dar un nuevo impulso a las relaciones entre los dos continentes, relegados al segundo plano por los tópicos de la ampliación, los Balcanes y Medio Oriente Próximo. La iniciativa fue elaborada por el diputado español José Ignacio Salafranca, quien propuso diseñar mecanismos de coordinación a nivel ministerial y parlamentario (Asamblea Parlamentaria Transatlántica), y crear una zona de libre comercio entre ambas regiones para 2010.<sup>126</sup> Sin embargo, la realidad del último año es que las relaciones entre

<sup>125</sup>Datos de CEPAL publicados en *El Financiero*, 29 de junio de 1999, p. 13.

<sup>126</sup>La UE tiene acuerdos de libre comercio con México (julio de 2002), Chile y Mercosur. Los miembros del Pacto Andino (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) y del Diálogo de San José (El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Costa Rica y Panamá) son beneficiarios del Sistema de Preferencias Generalizadas, por el cual el 90 por ciento de sus exportaciones es libre de aranceles. Y para septiembre de 2002 estaba previsto el inicio de negociaciones para un acuerdo de asociación comercial con el Caribe.

la Unión Europea y Latinoamérica no adquieren la relevancia necesaria y no superan el nivel de declaraciones diplomáticas. Por otra parte, a partir del 11-S, la región también se convirtió para Estados Unidos en estratégica en su lucha contra el terrorismo, sobre todo en la región de la llamada Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), y por las vías de entrada de ilegales, que pueden ser utilizadas por las organizaciones terroristas.

## CONCLUSIONES

De esta revisión sumaria de los objetivos estratégicos de la PESC claramente podemos visualizar que la Unión Europea no considera, a mediano plazo, involucrarse en todas las regiones del mundo. La prioridad serán las regiones geográficamente cercanas, que impactan directamente sobre la seguridad europea. De cualquier manera, por su posición geográfica, Europa estará presente en gran parte del mundo, y prácticamente quedarían fuera Asia, Pacífico y Latinoamérica.

En el caso de Latinoamérica, aunque no es considerada como región estratégica, la presencia europea puede ser más activa si España decide retomar su histórica distancia frente a los objetivos estadounidenses. Pero mucho depende también del interés de los gobiernos latinoamericanos de insistir sobre la relevancia de las relaciones mutuas. Las últimas conferencias iberoamericanas claramente se llevaron a cabo en el ambiente de escepticismo y desilusión por parte de los políticos latinoamericanos, postura comprensible dado escaso interés de los europeos en este foro. Pero también es lógico que Europa destine la mayor parte de recursos diplomáticos y económicos hacia las regiones limítrofes, que impactan directamente sobre su seguridad. En este sentido, la Unión Europea como conjunto de países diversos no está interesada en imponer ni proponer su presencia para el mundo entero.

## Conclusiones

PARA ANALIZAR el futuro de las relaciones entre Europa y Estados Unidos, tenemos que enfatizar algunos aspectos revisados a lo largo de este libro. Es indudable que la Unión Europea, por primera vez en su historia, se comprometió seriamente con el objetivo de definir su rostro político. Hasta los años noventa, gran parte de la atención de las instituciones comunitarias y de los países miembros estaba dirigida hacia la construcción de una comunidad económica, simbolizada por el ambicioso proyecto de la moneda única. Una vez alcanzada esta meta, el proyecto europeo debe buscar un nuevo horizonte. En los años ochenta, cuando la tensión entre los eurófilos y los euroescépticos estaba en su apogeo, los partidarios de la profundización de la Unión comparaban la construcción de la Europa integrada con el andar en la bicicleta: una vez en la bicicleta, no existe la alternativa de quedarse parado, uno avanza o se cae. Evidentemente, los euroescépticos ridiculizaron el símil, y defendieron la opción de detener el proyecto europeo en la etapa de la integración económica, conservando la soberanía nacional en el ámbito de la política internacional. A pesar de los avances visibles en la Política Exterior y de Seguridad

Común, no podemos afirmar todavía que exista un consenso sobre la necesidad de profundizar la integración. Como hemos señalado, el interés por profundizar los mecanismos de la cooperación política coincide con la ampliación de la Unión Europea, la más grande y compleja en la historia de este organismo. No solamente son 10, los países nuevos que se sumarán a los 15 anteriores, sino son países económicamente y culturalmente distantes. Algunos analistas estiman que para alcanzar el nivel promedio de la UE, los tres más adelantados de los países poscomunistas –Polonia, República Checa y Hungría– tendrían que esperar 20 años, con el crecimiento de 6 por ciento; 30 años con el crecimiento de 4 por ciento y 40 años con el crecimiento de 3 por ciento. El estancamiento de la economía mundial hoy en día sitúa estos pronósticos más cerca del indicador pesimista que optimista. A pesar de que los países de Europa Central construyen su identidad sobre la pertenencia a Europa occidental, y los bálticos –Estonia y Letonia particularmente– sobre la pertenencia a Escandinavia, cinco décadas de separación entre dos bloques enemigos han profundizado la distancia cultural, fenómeno que no debemos minimizar después de la dramática experiencia de la reunificación alemana. Recordemos también que son sociedades que durante todo el periodo de la dominación soviética aspiraban a la soberanía nacional y todavía hoy en día son muy vulnerables a los discursos nacionalistas y soberanistas propios de la derecha extrema. El actual consenso en torno a la necesidad de profundizar la política exterior y de seguridad europea no significa que los euroescépticos quedaron convencidos de sus beneficios, simplemente consideran que la ampliación la hará imposible.

Para monitorear el avance de la PESC, a corto plazo, debemos seguir con mucha atención los trabajos de la Conferencia Intergubernamental, que elaborará el siguiente tratado de la unión. Si el tratado recoge todas las propuestas de la pasada Convención



sobre el futuro de Europa,<sup>127</sup> y crea el equivalente al ministro de Asuntos Exteriores a nivel europeo, la unión política tendrá un gran impulso institucional. La existencia de un canciller europeo va más allá de un puro simbolismo, una vez creado el cargo, existirá una persona concreta que impulsará el proyecto y lo defenderá frente a los gobiernos nacionales. No debemos olvidar que Europa está mucho más visible en las negociaciones internacionales, desde que se creó el cargo del Alto Representante para la PESC, y éste fue asumido por Javier Solana. La homologación de las estructuras de toma de decisión en el ámbito de la política exterior ampliará el campo de acción y fortalecerá la imagen de Europa en el área internacional. Frecuentemente se critica el proceso de la integración europea por su excesiva burocratización, sin embargo, la existencia de las instituciones específicas para los proyectos particulares, sobre todo en su etapa inicial, fortalece su dinamismo. Como hemos visto, el pasado tan diferente de los actores europeos define todavía hoy en día su visión de lo que debe ser la política exterior europea. Los gobiernos constantemente enfrentarán disyuntivas entre el interés nacional y la posición común. En este contexto no se puede esperar que la unión política nazca espontáneamente, como una simple extensión de la ya avanzada integración económica.

Una Europa políticamente integrada, indudablemente constituye un mayor reto para la política exterior de Estados Unidos. Sin embargo, debemos recordar lo que ya afirmamos en los capítulos pasados: Europa tiene su propia visión de lo que en la política internacional le interesa, y seguramente no le interesa convertirse en una potencia mundial capaz de intervenir en todas las regiones del mundo a través de los recursos militares. En este sentido, no debe esperarse un enfrentamiento directo entre Estados Unidos y la Unión Europea incluso en los tópicos donde la interpretación del problema es diametralmente opues-

<sup>127</sup> Véase capítulo "La evolución de la política exterior y de seguridad común".

ta. Si Estados Unidos decide atacar unilateralmente algún otro país, Europa no intervendrá más allá de las declaraciones generales que apoyan soluciones diplomáticas. No es posible –ni deseable– reconstruir el orden bipolar, fundado esta vez sobre Estados Unidos y Europa. Aunque indudablemente el proyecto de la política exterior europea tiene como objetivo aumentar el prestigio y el poder europeo en el mundo, Europa busca el poder suave, no el duro.<sup>128</sup> Si entendemos por el poder la capacidad de obtener la respuesta deseada por parte de los demás actores internacionales, el poder duro confía en los medios militares y económicos para obligar a las contrapartes a cumplir con sus exigencias. El embargo, los bombardeos selectivos o una intervención militar directa son las represalias que Estados Unidos utiliza frecuentemente para lograr sus objetivos en la política internacional. La nueva doctrina de seguridad que rige la política exterior de George W. Bush es un ejemplo claro de una conceptualización dura del poder: la guerra preventiva (*pre-emptive war*).

Europa, por su parte, ofrece la doctrina de la implicación preventiva (*pre-emptive engagement*), y confía más en lograr sus objetivos en la política exterior a través de *atracción* y no *coerción*. Como hemos vistos, todos los tratados comerciales que suscribe la Unión Europea contienen la cláusula democrática, que finalmente es una forma de presión sobre los países suscriptores. Sin embargo, la violación de la cláusula implica solamente la suspensión del tratado que por lo general ofrece beneficios económicos a los países en desarrollo no implica embargos o aislamiento de la comunidad internacional. Por ello, mientras Estados Unidos amenaza a Irán con un destino semejante al de Iraq, los países europeos intentan utilizar las relaciones diplomáticas y económicas ya existentes para promover la colaboración de su régimen con los organismos internacionales.

<sup>128</sup> Véase Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr., "Power and Interdependence in the Information Age", *Foreign Affairs* 77, 5, septiembre-octubre de 1998, pp. 81-94.

No obstante, la frontera entre la utilización del poder duro y suave tampoco es clara ni unívoca. Las Misiones de Petersberg, que rigen la política de seguridad europea, no escapan de la ambigüedad general de las misiones humanitarias y de prevención de crisis. ¿Francia está dispuesta a asumir la mayor parte del costo de la Operación Artemisa porque le preocupa la situación humanitaria de los congoleños o porque quiere defender su zona de influencia frente a los intereses económicos estadounidenses?, ¿hasta qué punto la (no) revocación de un tratado comercial depende realmente del compromiso con la democracia y no de los intereses económicos implicados? No hay respuestas fáciles a estas preguntas.

Por otro lado, debemos ubicar la crisis actual en las relaciones bilaterales en el contexto particular de la administración de George W. Bush, que no debemos generalizar como la constante en la política estadounidense. En el pasado, Estados Unidos también renunciaba al uso del poder duro a favor del suave, y su modelo económico, e incluso político, era percibido como atractivo en muchas sociedades. Como hemos visto a través de varios sondeos de la opinión pública citados en los capítulos anteriores, la percepción negativa de Estados Unidos claramente se relaciona con la presente administración de Bush, y puede mejorar sustancialmente una vez que cambie el liderazgo en Washington. Evidentemente no se trata sólo de la persona de Bush, sino de la influencia que ejercen los neoconservadores sobre la política exterior estadounidense, y en este sentido siempre que éstos tengan influencia sobre la Secretaría de Estados o sobre la Defensa, las relaciones trasatlánticas sufrirán mayores tensiones. Mientras las élites y la sociedad estadounidenses conceptualicen su seguridad en los términos tradicionales, las acciones militares unilaterales seguirán siendo parte importante de su política.

Como hemos analizado al inicio de este libro, gran parte de las diferencias en la política internacional de los dos socios trasa-

tlánticos tiene raíces más profundas que incompatibilidad personal entre líderes concretos, raíces que están en la conceptualización de las amenazas. Por su interpretación ampliada del problema de seguridad, la Unión Europea siempre tendrá una presencia menos contundente, que puede incluso interpretarse como vacilante y pusilánime. Es la paradoja que enfrentan los que esperan que surja una potencia capaz de contrarrestar las políticas unilaterales de Estados Unidos: tendría que ser una potencia con la misma interpretación del entorno internacional, confiada en las soluciones militares, y que por lo mismo dejaría de ser una alternativa.

La conceptualización del problema de la seguridad también define la agenda trasatlántica y, como hemos visto, gran parte de tensiones está en los ámbitos que no llaman la atención del público, porque no son noticias atractivas para los medios. Los problema de la Corte Penal Internacional o del Protocolo de Kioto no son tan dramáticos como la invasión de Iraq y rara vez se convierten en encabezados de las noticias. Y sin embargo, es donde la Unión Europea más contribuye en reconfigurar el orden mundial. La construcción de un sistema de justicia supranacional no necesariamente puede ser visto como una evolución deseable del sistema internacional –como lo plantean Hard y Negri,<sup>129</sup> por ejemplo–, pero seguramente no se puede interpretar como un esfuerzo conjunto del Occidente, sino más bien como uno de los ámbitos donde las dos visiones de lo internacional entran en conflicto. Como hemos visto, aunque el último documento sobre las amenazas estratégicas recoge el terrorismo como el reto estratégico para la Unión Europea, la interpretación de los orígenes del problema es muy diferente a la interpretación de las élites estadounidenses. El 11-S fue también un parteaguas para las sociedades europeas, no obstante es importante considerar aquí que el caso de Iraq, a la larga, reafirmó la percepción de los europeos de que la política estadou-

<sup>129</sup> Véase Michael Hardt y Antonio Negri, *Imperio*, Barcelona, Paidós, 2000.

nidense fue un fracaso, a pesar de una rápida victoria militar. Los cuestionamientos y los hechos que surgen en torno a los reportes de la inteligencia estadounidense que legitimaron el ataque están reforzando el apego europeo al sistema institucional multilateral. Indudablemente, el enfrentamiento entre Francia y Alemania por una parte y Estados Unidos por la otra, que presenciamos en el Consejo de Seguridad, fue una lección que los europeos aprovecharán en el futuro, para ser más eficientes en la defensa de sus propios principios y sus propios medios de realizar la política internacional.

Tampoco debemos olvidar que los conflictos comerciales ocupan gran parte de la agenda trasatlántica, y en este ámbito la Unión Europea no siempre ofrece alternativas ventajosas para la mayoría de la comunidad internacional, constituida principalmente por los países con niveles de desarrollo inferiores a las dos grandes potencias económicas. Indudablemente, Europa es uno de los principales centros intelectuales en contra de la globalización neoliberal, pero es también una región que protege firmemente sus intereses comerciales. No obstante, también aquí la Unión Europea ofrece ciertos modelos alternativos al proyecto de la integración económica defendido por Estados Unidos, que están siendo retomados, por ejemplo, por los países del Mercosur.

Indudablemente, el mundo plural es más rico es un mundo homogeneizado a un solo modelo. A pesar de sus limitaciones, el proyecto de la integración política de Europa enriquece el panorama mundial, sobre todo por constituirse como una alternativa dentro de la civilización occidental. Y a pesar de lo que a veces se afirma sobre la política posmoderna, el tamaño sí importa. Canadá, por ejemplo, también se constituye como una alternativa al orden internacional de Washington, hecho que pasa desapercibido por el alcance limitado de sus acciones. Una Europa unida tiene mayor posibilidad de construir alternativas reales al poder de Estados Unidos.

Sólo queda recordar que los cambios se gestarán a largo plazo. No debemos esperar ningún cambio dramático en los próximos años, Europa tendrá que enfrentar todavía muchos desacuerdos en su propio seno, que debilitarán su posición internacional. Sin embargo queda válida la afirmación de José María Beneyto:<sup>130</sup> "La larga tradición de la construcción europea atestigua que cualquier progreso ha sido una combinación de grandes visiones y de pequeños pasos."

<sup>130</sup> José María Beneyto, "Europa y sus arquitectos", *Política Exterior* 77, septiembre-octubre de 2000, pp. 85-103.

## Bibliografía

- BASULTO POOT, Javier Felipe (2000) "Hacia una política de defensa de la Unión Europea", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 59, febrero, pp. 73-105.
- BÁRCENA COQUI, Martha (2000), "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 59, febrero, pp. 8-31.
- BENEYTO, José María (2000) "Europa y sus arquitectos", *Política Exterior*, 77, septiembre-octubre, pp. 85-103.
- BERGSTEN, C. Fred (1999), "America and Europe: Clash of the Titans?", *Foreign Affairs*, 78, 2, marzo-abril, pp.20-34.
- \_\_\_\_\_ (2001), "America's Two-Front Economic Conflict", *Foreign Affairs* 80, 2, marzo-abril, pp. 16-27.
- BERLIN, Issaiah (1988), *Cuatro concepciones de la libertad*, Alianza Editorial, Madrid.
- BOVERO, Michelangelo (1995), "Libertad. Problemas de análisis conceptual", *Este País* 57, diciembre, pp. 26-36.
- CAUDILL DEALY, Glen (1991), "El hombre público. Una interpretación de Latinoamérica y otros países católicos", *Sociológica*, septiembre-diciembre, pp.207-233.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (2001), <http://ue.eu.int/pesc/pres.asp?lang=es> (14 de junio de 2001).
- DE SANTAYANA, José Pardo (2000), "Retos de la defensa europea", *Política Exterior*, 75, mayo-junio, pp. 59-70.

- DE TOCQUEVILLE, Alexis (1998), *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FUENTES, Jorge (2000), "La UE y la unidad militar", *Política Exterior*, 74, marzo-abril, pp. 73-82.
- GODÍNEZ, Víctor M. (1998), "Globalización, regionalismo, unilateralidad: la estrategia comercial de los Estados Unidos", *Este País*, junio, pp. 32-39.
- GUTMANN, Francis (2000), "Defensa Europea: una perspectiva francesa", *Política Exterior*, 77, septiembre-octubre, pp. 63-73.
- HABERMAS, Jürgen (1998), *Más allá del Estado nacional*, Valladolid, Trotta.
- HARDT, Michael y Antonio Negri (2000), *Imperio*, Barcelona, Paidós.
- HOFFMAN, Bruce (1999), "Is Europe Soft on Terrorism?", *Foreign Policy*, 115, verano, pp. 62-76.
- HOWARD, Michael (1999), "An Unhappy Successful Marriage", *Foreign Affairs*, mayo-junio, pp. 164-175.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1999), "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, 78, 2, marzo-abril, pp. 35-49.
- KAY, John (2003), "La economía real", *Este País*, 147, junio, pp. 4-9.
- KEOHANE, Robert O. y Joseph S. Nye Jr. (1998), "Power and Interdependence in the Information Age", *Foreign Affairs* 77, 5, septiembre-octubre, pp. 81-94.
- KRASNER, Stephen D. (1982), "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", *International Organization* 36, 2, primavera, pp. 185-205.
- KUNDERA, Milan (1996), "The Tragedy of Central Europe", *From Stalinism to Pluralism. A Documentary History of Eastern Europe since 1945*, Oxford University Press, Oxford, Nueva York, pp. 217.
- MEDLEY, Richard (1999), "Europe's Next Big Idea", *Foreign Affairs*, septiembre-octubre, pp. 18-22.
- MOÏSI, Dominique (1998), "The Trouble with France", *Foreign Affairs*, mayo-junio, pp. 94-104.
- OSIATYNSKI, Wiktor (1991), "Demokracja a prawa człowieka", *Literatura* 110, noviembre, pp. 12-15.
- SOLANA, Javier (2003), "Una Europa segura en un mundo mejor", publicado en *El País.es*, 20 de junio.



- VAN STADEN, Alfred y Bert Kreemers (2000), "Hacia una política de seguridad y defensa europea", *Política Exterior*, 76, julio-agosto, pp. 95-106.
- WALLACE, William y Jan Zielonka (1998), "Misunderstanding Europe", *Foreign Affairs*, 77, 6, noviembre-diciembre, pp. 65-79.
- WEBER, Max (1994), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Ediciones Coyoacán, México.
- WEGENER, Henning (2000), "Hacia una industria de defensa europea", *Política Exterior*, 74, marzo-abril, pp. 57-70.

## Índice analítico

11-S: 51, 54, 88, 99, 131,  
160, 177, 184, 185,  
188, 218, 224

### A

- Abbas (Mahmud): 208  
Abu Mazen: véase Abbas  
(Mahmud)  
ACP (países): véase África,  
el Caribe y el Pacífico  
(países de)  
Acta Única Europea: véase  
Tratados europeos  
Adenauer (Konrad): 93, 94  
Afganistán: 62, 99, 100,  
141, 177, 178, 179  
África: 40, 57, 65, 77, 79,  
82, 85-87, 133, 189  
África del Norte: 201, 209-  
213  
África Subsahariana: 201  
África, el Caribe y el Pacífico  
(países de): 45-46, 202
- Agadir (declaración de): 211  
Agencia de Armamento,  
Investigación y Capa-  
cidades Militares: 169  
Aladi: 216  
Albania: 64, 145, 176 (nota)  
ALCA: véase Área de Libre  
Comercio de las Amé-  
ricas  
Alemania: 30, 34, 42, 44,  
50 (nota), 53, 62, 68,  
73, 74, 77, 81, 82, 84,  
85, 91-105, 107, 108,  
115, 118, 119, 120,  
121, 122, 123, 125,  
126, 137-147, 151,  
155 (nota), 158 (nota),  
160, 163, 165, 166,  
168, 169 (nota), 170,  
173, 178, 178 (nota),  
179, 179 (nota), 180,  
181, 184, 184 (nota),

- 192, 201, 207, 207(nota),  
213, 216, 225
- Alianza Nacional (Italia): 128
- Al Qaeda: 184, 185
- Alsacia-Lorena: 92
- Alto Representante para la PESC:  
164, 183, 204, 221
- Amato (Giuliano): 129
- Amnistía Internacional: 16
- Angola: 85 (nota), 140
- Annan (Kofi): 142, 173, 204
- Arabia Saudita: 52, 135
- Arafat (Yassir): 83, 130, 202,  
204, 205, 206, 207, 207  
(nota), 208, 212
- Área de Libre Comercio de las  
Américas: 45, 215, 216,  
217
- Argelia: 84, 87, 210, 210 (nota)
- Argentina: 38 (nota), 45, 63,  
215, 216, 218
- Armenia: 117 (nota), 182
- Artemisa (Operación): 87, 173,  
180, 223
- Ashcroft (John): 88
- Asia: 79, 190, 218
- Asia central: 173, 178, 182
- Asociación Euromediterránea:  
210-213
- Asociación para la Paz: 118,  
176, 182
- Atentados WTC: véase 11-S
- Australia: 38 (nota), 63, 138
- Austria: 34, 92, 115 (nota),  
117 (nota), 121, 122, 126,  
172, 207
- Autodefensas Unidas de Co-  
lombia: 56
- Autonomía Palestina: véase  
Palestina
- Autoridad Nacional Palestina:  
véase Palestina
- Azerbaijón: 117 (nota), 182
- Aznar (José María): 25, 43,  
127 (nota), 131-132, 139,  
140
- Azores (cumbre de): 140

## B

- Bahrein: 63
- Balcanes: 61, 95, 99, 122, 141,  
170-173, 189, 217
- Bálticos (Países): 122, 123, 220
- Barak (Ehud): 203, 204, 205
- Barcelona (proceso de) véase  
Asociación Euromediterrá-  
nea
- Bélgica: 59, 81, 123, 137, 152,  
153, 158 (nota), 165, 166,  
170, 170 (nota), 173, 179  
(nota), 180, 184, 201, 207
- Benes (decretos): 120-122
- Bergsten (Fred): 29
- Berlin (Issaiah): 11
- Berlusconi (Silvio): 25, 34, 49,  
119 (nota), 127-131, 193  
(nota)

- Besarabia: 198  
Bielorrusia: 117 (nota), 189, 190, 192, 193 (nota), 195, 196, 197-198,  
von Bismarck (Otto): 92  
Blair (Anthony): 59, 100, 103, 110-113, 127 (nota), 140, 141, 145, 146, 166, 207  
Blix (Hans): 139  
Bolivia: 38 (nota), 217 (nota)  
Bosnia-Herzegovina: 61, 62, 64, 96, 117 (nota), 155 (nota), 162, 171-173, 179  
Bossi (Humberto): 128, 129, 130  
Brasil: 38 (nota), 42, 44, 50 (nota), 138, 173, 214, 215, 216, 218  
Bremen (Paul): 68  
Brigadas de Mártires El Aqsa: 208  
Brigadas Rojas: 130  
Bulgaria: 62, 63, 118 (nota), 124, 137, 139, 144, 156 (nota), 176, 176 (nota), 207 (nota)  
Bush (George): 59  
Bush (George W.): 10, 25, 43, 47-50, 52, 54, 57, 59, 61, 65, 66, 73, 74, 103, 113, 122, 127, 129, 130, 131, 135-147, 160, 162, 171, 177, 186, 206, 207, 208, 222, 223
- C**
- Camboya: 79  
Camerún: 137, 140  
Canadá: 38 (nota), 42, 43, 60, 62, 66, 74, 79, 138, 168 (nota), 173, 225  
Cancún (reunión de): 44  
Carta Social Europea: 32, 109  
Caribe (ex colonias europeas del): 35, 37  
Casa de las Libertades: 128  
Cáucaso: 178, 182  
CECA: véase Comunidad Económica de Carbón y Acero  
CEE: véase Comunidad Económica Europea  
Centroamérica: 35  
CEPAL: 216  
Cisjordania: véase Palestina  
Cláusula democrática: 46, 119 (nota), 188, 206, 222  
Clinton (Bill): 36, 43, 48, 50 (nota), 55, 60, 61, 112, 160, 184, 204  
Colombia: 36, 38 (nota), 54-57, 61, 63 (nota), 216, 217 (nota)  
Comisión de Derechos Humanos de la ONU: véase Organización de las Naciones Unidas  
Comisión Europea: véase Instituciones de la Unión Europea

- Comité Militar: véase Instituciones de la Unión Europea
- Comité Político y de Seguridad: véase Instituciones de la Unión Europea
- Comunidad de Estados Independientes: 197
- Comunidad Económica de Carbón y Acero: 93, 107
- Comunidad Económica Europea: 16, 31, 45, 77, 81, 88, 93, 107, 108, 109, 152, 175
- Comunidad Europea de Defensa: 151, 152
- Comunidad Política Europea: 151
- Congo (República Democrática de): 57, 79, 85 (nota), 87 (nota), 143, 170, 173
- Consejo de Europa: 51, 53, 119, 131, 159 (nota), 189, 191, 199
- Consejo de Ministros de la UE: véase Instituciones de la Unión Europea
- Consejo Europeo: véase Instituciones de la Unión Europea
- Consejo de Seguridad de la ONU: véase Organización de las Naciones Unidas
- Constitución Europea: 33, 44, 103, 124, 126, 130, 164
- Convención Europea de Derechos Humanos: 110
- Convención sobre el futuro de Europa: 97, 125, 129, 141 (nota), 162, 164, 220
- Cook (Robin): 113 (nota), 202, 210, 211
- Cooperación Política Europea: 152
- Corea (guerra de) 151
- Corea del Norte: 187, 188
- Corea del Sur: 42, 63, 138, 214
- Corte Internacional de Justicia: 53
- Corte Penal Internacional: 27, 57-64, 112, 124, 146, 188, 224
- Costa de Marfil: 85 (nota)
- Costa Rica: 36, 38 (nota), 217 (nota)
- Cotonou (acuerdo de): 46, 202
- CPI: véase Corte Penal Internacional
- Crimea: 193, 195-196, 196 (nota)
- Croacia: 95, 117 (nota), 145, 176 (nota)
- Cuba: 43, 44
- El Cuarteto: 207, 208
- Cumbre de las Américas: 217
- Cumbres europeas: Ámsterdam: 32, 110
- Atenas: 142
- Bruselas 2003: 103, 126, 130, 164
- Colonia: 155 (nota)
- Copenhague: 172

Helsinki: 167  
 Laeken: 171  
 Lisboa: 33  
 Niza: 33, 34, 97, 98 (nota),  
 103, 124, 126, 161  
 Salónica: 162, 169, 183  
 Cumbres iberoamericanas:  
 217-218  
 Chad: 85 (nota)  
 Checa (República): 73, 115, 117  
 (nota), 118 (nota), 120,  
 121, 122, 123, 137, 144,  
 156 (nota), 164, 168 (no-  
 ta), 176, 179 (nota), 220  
 Checoslovaquia: 117 (nota),  
 120, 174  
 Chechenia: 57, 119, 119 (nota),  
 130, 191-192  
 Cheney (Dick): 59, 144  
 Chile: 38 (nota), 51, 67, 132,  
 137, 139, 215, 216, 217  
 (nota)  
 China: 11, 42, 74, 75 (nota),  
 137, 167, 213  
 Chipre: 156 (nota), 172, 207,  
 210  
 Chirac (Jacques): 74, 82-84, 88,  
 98 (nota), 103, 104 (nota),  
 118, 119, 145, 202  
 Churchill (Winston): 77

## D

D'Amato-Kennedy (ley): 43-44  
 Destino manifiesto: 20, 47

Dinamarca: 73, 137, 144, 164,  
 179 (nota)  
 Dini (Lamberto): 210  
 Dominicana (República): 79

## E

Echelon: 16-17  
 Ecofin: véase Instituciones de  
 la Unión Europea  
 Ecuador: 36, 217 (nota)  
 Egipto: 63, 83, 135, 210, 211  
 Enron: 33  
 ERI: 132  
 Escandinavia: 220  
 Escudo antimisiles: 49, 50, 74,  
 130  
 Eslovenia: 62, 63, 64, 95, 115  
 (nota), 117 (nota), 123, 145,  
 156 (nota), 176, 176 (nota)  
 Eslovaquia: 62, 63, 64, 115 (no-  
 ta), 117 (nota), 118 (nota),  
 120, 123, 144, 156 (nota),  
 164, 176, 176 (nota)  
 España: 34, 44, 58, 73, 74, 84,  
 103, 104 (nota), 123, 125,  
 126, 127, 131-133, 137-  
 139, 142, 144-146, 166,  
 169 (nota), 170, 170 (nota),  
 179, 179 (nota), 184, 207,  
 210 (nota), 216, 218  
 Estado benefactor: 30-32, 34  
 Estado Mayor europeo: véase  
 Instituciones de la Unión  
 Europea

- Estados delincuentes: véase  
Rogue states:  
Estonia: 62, 63, 117 (nota),  
145, 156 (nota), 176 (nota),  
220  
ETA: 131, 132  
Etiopía: 85 (nota), 173  
Euro: véase moneda única  
europea  
Euromed: véase: Asociación  
Euromediterránea  
Europa de la Defensa: 165,  
180-181
- 167, 168, 169 (nota), 170,  
170 (nota), 172, 173, 178  
(nota), 179, 179 (nota),  
180, 181, 184 (nota), 185,  
192, 201, 202, 207, 210  
(nota), 213, 216, 223, 225  
Franks (Tommy): 59  
FRR: véase Fuerza de Reacción  
Rápida  
Fuerza de Reacción Rápida:  
163, 167-168, 170, 173,  
179, 180  
Fukuyama (Francis): 9-10

## F

- FARC: 56, 185  
Farm Bill: 37, 38  
Farnboroug (acuerdo de): 169  
El Fatah: 208  
Filipinas: 38 (nota), 63  
Fini (Giancfranco): 128, 129  
Finlandia: 34, 172  
Fischer (Joschka): 98, 99, 121,  
142, 202  
Fondos estructurales: 97, 104  
(nota), 108  
Francia: 12, 34, 42, 44, 49,  
50 (nota), 61, 62, 64, 73,  
74, 77-89, 92, 93, 97,  
102, 103, 104, 105, 107,  
108, 116, 118, 119, 125,  
126, 133, 135-147, 151,  
152, 155 (nota), 158 (no-  
ta), 163, 164, 165, 166,

## G

- Gabón: 85 (nota)  
al Gaddafi (Muammar): 210  
Gaugasia: 200  
de Gaulle (Charles): 77-82,  
87, 93, 94, 108, 119, 151  
Gaza: 203  
Georgia: 117 (nota), 176 (nota),  
182  
Gibraltar: 178 (nota)  
Ginebra (acuerdos de): 209  
Giscard d'Estaing (Valéry): 94  
Gongadze: 196  
Gorbachov (Mijaíl): 117  
Gore (Al): 48  
Gran Bretaña: véase Reino Unido  
Grecia: 104 (nota), 141 (nota),  
172, 179 (nota), 185, 207  
Greenpeace: 16, 40

- Grupo Cinco más Cinco: 210  
(nota)
- Grupo de Cairns: 38, 38 (nota)
- Grupo de Contacto: 155, 160
- Grupo de los Siete: 34
- Guatemala: 36, 38 (nota), 217  
(nota)
- Guerra Mundial
- Primera: 93, 116
- Segunda: 30, 47, 68, 77, 78,  
79, 84, 91, 93, 96, 98,  
99, 116, 121, 174, 198
- Guerra Fría: 9, 10, 15, 25,  
32, 36, 78, 80, 95, 115,  
116, 118, 152, 156, 168,  
174, 175, 187
- Guerra preventiva: 10, 222
- Guinea: 137, 140
- ## H
- Haider (Jörg): 120-121
- Hamas: 185, 204, 208
- Hardt (Michael): 24, 224
- Helms-Burton (ley): 43-44
- Hezbollah: 213
- Hoja de ruta*: 141, 142, 207,  
208, 209, 213
- Holanda: 34, 126, 145, 152,  
158 (nota), 170 (nota), 179  
(nota), 201, 207, 216
- Honduras: 36, 217 (nota)
- Hungría: 73, 74, 115, 117  
(nota), 118 (nota), 121,  
123, 137, 141, 156 (nota),  
168 (nota), 176, 220
- Huntington (Samuel) 10, 19-  
20
- Hussein (Sadam): 135, 140, 143  
(nota), 145, 160
- ## I
- Identidad Europea de Seguri-  
dad y Defensa: 168
- IESD: véase Identidad Europea  
de Seguridad y Defensa
- India: 213
- Indochina: 77
- Indonesia: 38 (nota), 50 (nota),  
57
- Inglaterra: véase Reino Unido
- Iniciativa Centroeuropea: 117
- Instituciones de la Unión Eu-  
ropea:
- Comisión Europea: 17, 34, 39,  
42, 46, 110, 119, 129, 141,  
155, 164, 189, 193 (nota),  
206
- Comité Militar: 167
- Comité Político y de Seguridad:  
167
- Consejo de Ministros de la UE:  
51, 87, 97, 124, 164, 181  
(nota)
- Consejo Europeo: 66, 119 (no-  
ta), 155 (nota), 159 (nota),  
164, 165, 167



Ecofin: 34

Estado Mayor europeo: 167

Parlamento Europeo: 40, 97  
(nota), 119, 121, 129, 131,  
137, 161, 164 (nota), 206,  
207(nota), 217

Tribunal Europeo de Justicia:  
32, 110

Intifada: 202, 205

Irán: 43, 52, 84, 14, 146, 187,  
188, 209, 212-213, 222

Iraq: 10, 11, 12, 17, 27, 49, 50,  
58, 59, 68, 73, 74, 75, 80,  
82, 84, 101, 102, 112,  
113, 123, 124, 126, 130,  
133, 135-147, 153, 160,  
162, 163, 165, 166, 172,  
178, 178 (nota), 179, 187,  
188, 208, 212, 222, 224

Irlanda: 145, 158 (nota), 161,  
163, 164, 172, 173, 207

Islandia: 66, 168 (nota)

Israel: 60, 62, 63, 79, 83, 84,  
85, 132, 202-209, 210,  
211, 213

Italia: 50 (nota), 63, 64, 73, 74,  
84, 97 (nota), 104 (nota),  
117 (nota), 119, 125, 127-  
131, 133, 137, 145, 160,  
169 (nota), 170, 170 (nota),  
179 (nota), 181, 184, 184,  
188, 192, 201, 207, 210,  
210 (nota); 216

## J

Japón: 42, 63, 67, 68, 138

Jatami (Mohamed): 188, 213

Jericó: 203

Jodorkovski (Mijaíl): 192

Jordania: 63, 80, 83, 210,  
211

Jospin (Lionel): 86

## K

Kadírov (Ajmad): 192 (nota)

Kaliningrado: 121, 122

Kant (Immanuel): 67

Kazakistán: 117 (nota), 195

Kelly (David): 113, 113-114  
(nota)

Kenia: 184, 201

Kennedy (Charles): 113 (nota)

Kerch (estrecho de): 196, 196  
(nota)

Keynes (John M.): 30

Kioto (Protocolo de): 50, 64-  
67, 112, 224

Kirguisistán: 117 (nota)

Kissinger (Henry): 58

Klaus (Vaclav): 121

Kohl (Helmut): 94-96, 109

Kosovo: 61, 96, 99, 112, 155,  
159, 160, 162, 171, 178

Kuchma (Leonid): 193, 194-  
196

Kundera (Milan): 115, 116

Kuwait: 135

**L**

- Larson (Alan): 140  
Latinoamérica (países latinoamericanos): 45, 67, 79, 132, 213-218  
Lebed (Alexander): 199  
Letonia: 62, 63, 117 (nota), 145, 156 (nota), 164, 176 (nota), 220  
*Ley de Competencia Universal*: 59, 123  
Liberia: 57  
Libertad positiva y negativa: 11, 22-23  
Líbano: 62, 80, 83, 138, 189, 206, 210, 211, 212  
Libia: 43, 84, 109, 187, 188, 209, 210, 210 (nota)  
Liga Árabe: 210  
Liga del Norte: 128  
Lituania: 62, 63, 64, 117 (nota), 145, 156 (nota), 164, 176 (nota)  
Lomé (acuerdos de): 45, 201-202  
Lukashenko (Alexander): 189, 197  
Luxemburgo: 125 (nota), 152, 158 (nota), 165, 166  
Acuerdo de Luxemburgo: 38

**M**

- Macmillan (Harold) 108  
Madagascar: 85 (nota)  
Madrid (conferencia de): 132, 202  
Malasia: 38 (nota), 57, 215  
Major (John): 32, 110, 113  
Malta: 156 (nota), 210, 210 (nota)  
Marshall (Plan): 93  
Marshall (T.H.): 30  
Marruecos: 189, 210, 210 (nota), 211  
Masjadov (Aslan): 192  
Mauritania: 210, 210 (nota)  
Medio Oriente: 77, 79, 80, 82-85, 87, 130, 141, 142, 145, 146, 173, 178, 187, 189, 190-213, 217  
Mercosur: 45, 215, 217 (nota), 225  
México: 36, 42, 46, 53, 60 (nota), 132, 137, 139, 214, 215, 216  
Misiones de Petersberg: véase Petersberg (declaración de)  
Mitterand (François): 82, 94, 109  
Moisi (Dominique): 47  
Moldavia: 117 (nota), 189, 190, 192, 193 (nota), 198-201  
Moneda única europea: 15, 111  
Monroe (Doctrina): 214  
Morin, Edgar: 20, 48, 77

Muyajedines del Pueblo: 184, 185

## N

Napoleón: 92

Nasser (Gamal): 84

Negri (Antonio): 24, 224

Netanyahu (Benjamín): 83, 202, 203

NFR véase Organización del Tratado del Atlántico Norte  
NATO Respons Force

Nicaragua: 36, 217 (nota)

Nixon (Richard): 25 (nota)

Noruega: 60, 62, 66, 168 (nota), 179 (nota)

Núcleo duro: 165

Nueva Zelanda: 16, 38 (nota), 66

Nuremberg (juicios de): 57

## O

Ocalan (Abdalá): 185

OCDE: véase Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

Oklahoma (atentado de): 22

OLP: véase Organización de Liberación de Palestina

ONU: véase Organización de las Naciones Unidas

Organización de Cooperación y Seguridad Europea: 189, 191, 199

Organización de las Naciones Unidas: 88, 96, 99, 112, 135-144, 173, 188, 206, 207, 209 (nota), 212

Asamblea General de la ONU: 57, 59

Comisión de Derechos Humanos de la ONU: 53

Consejo de Seguridad de la ONU: 17, 49, 58, 60, 61, 62, 74, 87(nota), 88, 112, 124, 135-144, 165, 173, 192, 225

Organización de Liberación de Palestina: 83, 84, 184, 188, 202

Organización del Tratado del Atlántico Norte: 59, 62, 63, 74, 78, 80-81, 82, 85, 87, 88, 94, 95, 99, 117, 118, 122, 123, 137-138, 141, 152, 153, 155, 159, 163, 165, 166, 167, 168, 170-172, 173-182

Consejo OTAN-Rusia: 176, 182  
Comisión OTAN-Ucrania: 182, 194 (nota)

NATO Respons Force: 179

Organización Mundial de Comercio: 17, 30, 36, 37, 40, 41, 42, 45, 46, 191, 217

Ronda de Uruguay: 29, 35, 37, 44, 46

Ronda de Doha: 37-41, 44  
 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico: 215  
 Osama bin Laden: 177  
 OCSE: véase Organización de Cooperación y Seguridad Europea  
 Oslo (acuerdo de): 132, 187, 202, 203, 204  
 OTAN: véase Organización del Tratado del Atlántico Norte

## P

PAC: véase Política Agrícola Común  
 Pacto Andino: 217 (nota)  
*Pacto de Estabilidad*: 33, 34, 170  
 Pakistán: 213  
 Palestina: 132, 142, 206  
 Autonomía Palestina: 83, 210  
 Autoridad Nacional Palestina: 141, 205, 206, 207, 211  
 Cisjordania: 130, 203, 206, 209  
 Palestino-israelí (conflicto): 141, 202-209, 211  
 Panamá: 36, 217 (nota)  
 Paraguay: 38 (nota), 218  
 Parlamento Europeo: véase Instituciones de la Unión Europea  
 Partido de los Trabajadores de Kurdistán: 184, 185  
 Partido Laborista (Reino Unido): 110-113  
 Partido Popular (España): 132  
 Partido Socialdemócrata Alemán: 96, 98, 101-102  
 Partido Verde (Alemania): 98, 100, 101-102  
 Pastrana (Andrés): 55, 56  
 Patten (Chris): 141 (nota), 164  
 Peres (Simón): 202, 212  
 Perú: 216, 217 (nota)  
 PESC: véase Política Exterior y de Seguridad Común  
 Petersberg (declaración de): 159, 160, 162, 168, 223  
 Pinochet (Augusto): 58  
 Plan Fouchet: 151-152  
 Plan Marshall: 15  
 Política Agrícola Común: 39, 97, 104 (nota)  
 Política Europea de Seguridad y Defensa: 111, 151-182  
 Política Exterior y de Seguridad Común: 15, 87, 141 (nota), 151-225  
 Polonia: 73, 74, 78, 103, 115, 117 (nota), 118 (nota), 119, 121, 122, 123, 125, 126, 137, 141, 144, 146, 156 (nota), 164, 168 (nota), 176, 178 (nota), 179 (nota), 220

Pompidou (George): 108  
 Portugal: 73, 104 (nota), 137,  
 144, 170 (nota), 207, 210  
 (nota)  
 Powell (Colin): 25 (nota), 59,  
 74, 141, 146  
 Prodi (Romano): 193 (nota),  
 206, 207(nota)  
 Prusia: 92  
 PSOE: 49, 132  
 Putin (Vladimir): 11, 119, 129,  
 192

## Q

Qatar: 37  
 Québec: 79

## R

Rabin (Isaac): 83, 203, 204  
 Raffarin (Jean-Pierre): 34, 88  
 Reagan (Ronald): 25 (nota), 32,  
 109, 112  
 Reino Unido: 12, 16, 21, 32, 50  
 (nota), 55, 58, 59 (nota),  
 63, 64, 73, 74, 77, 78,  
 79, 80, 82, 84, 85, 88, 97  
 (nota), 100, 103, 104 (no-  
 ta), 107-114, 116, 119,  
 122, 126, 128, 133, 137-  
 147, 152, 155 (nota), 158  
 (nota), 163, 164, 164, 166,  
 168, 169 (nota), 170 (nota),  
 173, 177, 179 (nota), 180,

181, 184, 184 (nota), 188,  
 192, 201, 202, 207, 207  
 (nota), 213, 216  
 Ribbentrop-Molotov (pacto):  
 198  
 Rice (Condolezza): 59  
 Robertson (George): 74, 194  
 (nota)  
 Rogue states: 26-27, 50, 51,  
 73, 74 186-187, 209  
 Roma (declaración de): 152,  
 175  
 Tratados de: véase Tratados euro-  
 peos  
 Ronda de Uruguay: véase Orga-  
 nización Mundial de Co-  
 mercio  
 Ronda de Doha: véase Organi-  
 zación Mundial de Comercio  
 Ruanda: 57, 58  
 Ruggiero (Renato): 128  
 Rumania: 62, 118 (nota), 144,  
 156 (nota), 176, 176 (nota),  
 198, 199  
 Rumsfeld (Donald): 59, 73,  
 123, 137, 145  
 Rus de Kiev: 193  
 Rusia: 11, 42, 44, 57-58, 67,  
 74, 75 (nota), 79, 115, 118,  
 119, 122, 129, 137-143,  
 155 (nota), 167, 176, 182,  
 189, 190-193, 193 (nota),  
 194, 195, 196, 197, 199,  
 200, 207

## S

Sacro Imperio Romano Germánico: 92, 98  
 Sahara occidental: 85 (nota)  
 Saint-Malo (declaración de): 155 (nota)  
 El Salvador: 217 (nota)  
 Schmidt (Helmut): 94  
 Schengen (acuerdo de) 111, 124, 158 (nota)  
 Schröder (Gerhard): 34, 96-102, 104 (nota), 105, 160, 207  
 Schuman y Monet (proyecto de): 81, 93, 108  
 Schwarzkopf (Norman): 59  
 Seattle: 33  
 Seguridad:  
 Doctrina estadounidense: 10, 222  
 Tradicional y ampliada: 25-27, 188  
 Senegal: 85 (nota)  
 Serbia: 59, 159  
 Sharon (Ariel): 129, 205, 207, 208, 209 (nota)  
 Short (Claire): 113 (nota)  
 Sierra Leone: 57  
 Singapur: 214  
 Siria: 62, 83, 135, 137, 138, 140, 146, 187, 206, 209, 210, 211, 212, 213  
 Sistema de Defensa Antimisiles: véase escudo antimisiles

Solana (Javier): 141 (nota), 142, 164, 173, 183, 204, 221  
 Solzhenicyn (Alexander): 193  
 Somalia: 57, 112, 162  
 Stalin (Joseph): 175  
 Stoiber (Edmund): 98 (nota), 101-102  
 Straw (Jack): 142, 213  
 Sudáfrica: 38 (nota), 173  
 Suecia: 126, 164, 170 (nota), 172, 173  
 Suez (canal de): 79, 84  
 Suiza: 62, 66, 185

## T

Tadjikistán: 117 (nota)  
 Tailandia: 38 (nota), 138, 215  
 Taiwán: 214  
 Tanzania: 201  
 Thatcher (Margaret): 17, 32, 108-110, 112, 113  
 Timor Oriental: 57, 62  
 TLCAN: véase Tratado de Libre Comercio de América del Norte de Tocqueville (Alexis) 19, 22  
 Transdniester: véase Moldavia  
 Tratado de Elíseo: 93  
 Tratado de Libre Comercio de América del Norte: 42, 215, 216  
 Tratado de Misiles Antibalísticos: 74

Tratados europeos:

- Acta Única Europea: 109  
 Ámsterdam: 156, 158 (nota)  
 Maastricht: 33, 110, 156  
 Niza: 104 (nota), 125, 156, 158,  
 161, 162, 163, 166, 167  
 Roma: 45, 151  
 Tribunal Europeo de Justicia:  
 véase Instituciones de la  
 Unión Europea  
 Túnez: 210, 210 (nota), 211  
 Turkmenistán: 117 (nota)  
 Turquía: 50 (nota), 137, 168  
 (nota), 171-172, 178, 178  
 (nota), 179 (nota), 210

## U

- Ucrania: 42, 117 (nota), 144,  
 176 (nota), 189, 190, 191,  
 192, 193-196, 199  
 UEO: véase Unión de Europa  
 Occidental  
 Uganda: 201  
 Unión de Europa Occidental:  
 152, 153, 159, 174  
 Unión del Magreb Árabe: 210  
 Unión de Países Exportadores del  
 Banano: 36  
 Unión Rusia-Bielorrusia: 195,  
 197,  
 Unión Soviética: 9, 74, 78, 81,  
 116, 117, 117 (nota), 174,  
 175, 195, 197 (nota), 198  
 URRS: véase Unión Soviética

- Uruguay: 38 (nota)  
 Uzbekistán: 117 (nota)

## V

- Varsovia (Pacto de): 117 (nota),  
 176  
 Venezuela: 36, 216, 217 (nota)  
 Versalles (Tratados de): 93  
 Viena (Congreso de): 92  
 Vietnam: 79  
 de Villepin (Dominique): 103,  
 142  
 Voronin (Vladimir): 199, 200

## W

- Weber (Max): 11, 21  
 Westfalia (Paz de): 92  
 WorldCom: 33

## Y

- Yalta (acuerdo de): 116, 118,  
 119  
 Yaundé (acuerdo de): 45, 201  
 Yeltsin (Boris): 117  
 Yihad Islámica: 208  
 Yugoslavia: 57, 58, 62, 95, 117  
 (nota), 153, 155 (nota), 156  
 Yukos: 119 (nota), 192

## Z

- Zaire: véase Congo (República  
 Democrática de)  
 Zakayev (Ajmed): 192

# Índice

PRESENTACIÓN .....	7	
<i>Dejan Mihailovic</i>		
PRÓLOGO.....	9	
Primera parte		
Europa contra Estados Unidos: en busca de la autonomía europea		
Introducción .....	15	
CAPÍTULO 1		
UN OCCIDENTE, DOS CULTURAS: LAS AUTODEFINICIONES CULTURALES DE EUROPA Y ESTADOS UNIDOS.....		19
CAPÍTULO 2		
LA GUERRA DE LOS TITANES: LOS CONFLICTOS COMERCIALES TRASATLÁNTICOS .....		29
Los conflictos comerciales: ¿libre comercio vs. proteccionismo?.....		30
La guerra del plátano.....		35
La Ronda de Doha.....		37
Conclusiones.....		44



### CAPÍTULO 3

#### LA DISPUTA POR EL LIDERAZGO DEMOCRÁTICO

Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL .....	47
La batalla por la pena de muerte .....	51
Plan Colombia .....	54
Estados Unidos contra la CPI .....	57
El problema de la seguridad ecológica.....	64
Conclusiones.....	67

### Segunda parte

#### La vieja y la nueva Europa: más allá del discurso que divide

Introducción .....	73
--------------------	----

### CAPÍTULO 4

FRANCIA.....	77
Los orígenes del antiamericanismo francés .....	77
La herencia gaullista .....	82
Conclusiones.....	87

### CAPÍTULO 5

ALEMANIA .....	91
La normalidad de la posguerra.....	92
La nueva normalidad alemana .....	95
Conclusiones.....	102

### CAPÍTULO 6

REINO UNIDO.....	107
El antieuropeísmo de Margaret Thatcher .....	108
El giro laborista .....	110
Conclusiones.....	113

### CAPÍTULO 7

EUROPA CENTRAL.....	115
---------------------	-----

Capítulo 8	
ESPAÑA E ITALIA .....	127
El antieuropeísmo de Berlusconi.....	127
La agenda antiterrorista de Aznar .....	131
Capítulo 9	
EUROPA FRENTE A LA CRISIS DE IRAQ .....	135
Tercera Parte	
La nueva Europa: reconstruyendo la unidad	
Introducción .....	151
Capítulo 10	
LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN	155
La PESG después de Iraq .....	160
Capítulo 11	
LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA.....	167
La OTAN frente al proyecto de defensa europea .....	173
Capítulo 12	
LA REDEFINICIÓN DE LOS INTERESES ESTRATÉGICOS	
DE EUROPA Y EL FUTURO DE LA PESG .....	183
Las relaciones con Rusia .....	190
Ucrania.....	193
Bielorrusia .....	197
Moldavia .....	198
Europa frente a sus vecinos del sur .....	201
La postura europea en el conflicto palestino-israelí.....	202
La Asociación Euromediterránea .....	209
La presencia europea en Latinoamérica.....	213
Conclusiones.....	218
CONCLUSIONES .....	219
BIBLIOGRAFÍA.....	227

*El Occidente dividido: las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Europa*, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de septiembre del año 2004. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.





El Occidente dividido



9 789707 014923

Desde el fin de la Guerra Fría no han cesado las reflexiones sobre el carácter del nuevo orden mundial. La nueva doctrina de seguridad que el presidente estadounidense hizo pública el 17 de septiembre de 2002 establece un hecho prácticamente incuestionable en estos días: Estados Unidos ejerce un poder sobre el mundo que no tiene precedentes históricos, y aplicará las medidas necesarias –incluyendo la guerra preventiva– para proveerse de seguridad. El poder que Estados Unidos ostenta, aunado a la arrogancia de sus élites políticas y militares, ha suscitado un sentimiento antiestadounidense de alcance también inigualado en la historia moderna. ¿Quién puede oponerse a su hegemonía? Y entonces muchos voltean hacia la Unión Europea, esperando que ésta se constituya en el contrapeso necesario para equilibrar la unipolaridad actual.

Estas páginas ofrecen el análisis de la viabilidad de este proyecto. Para muchos, que ya han decidido que Estados Unidos representa el Mal y buscan ahora el candidato para personificar el Bien, Europa es la esperanza. Pero para saber si Europa es capaz económica y políticamente de asumir este papel, es necesario entender las diferencias más allá de la invasión de Iraq, que dividió profundamente al Occidente en la primavera del año 2003; entender lo que une y lo que divide a Europa misma, y cómo esta configuración interna influye sobre la agenda trasatlántica.

El libro ofrece la revisión de los principales tópicos que han dividido a los aliados occidentales desde finales de los años setenta hasta la reciente crisis de Iraq, así como la evaluación del futuro del proyecto de la política exterior europea, indudablemente vinculado orgánicamente con las relaciones trasatlánticas, pero no limitado a éstas.



**TECNOLÓGICO  
DE MONTERREY**  
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

