

REFLEXIONES SOBRE POLITICA EUROPEA

— Por Thierry de Montbrial —

Ingeniero de Minas graduado por la Escuela Politécnica de París y Doctor en Economía por la Universidad de Berkeley. Profesor y director del Departamento de Economía de la citada Escuela Politécnica y profesor también del Instituto de Estudios Políticos de París. Director del Instituto Francés de Relaciones Internacionales. Autor de libros, informes y artículos sobre temas económicos y políticos.



Sería difícil establecer una valoración de la Europa occidental en la actualidad sin echar antes una ojeada retrospectiva a los «fundadores» de la Comunidad Europea y examinar el desarrollo de ésta. Desde su creación, la Comunidad ha prestado especial atención a dos temas centrales: la consolidación de la joven República Federal Alemana y la potenciación de los recursos de sus países miembros, a través de la unificación de sus economías. El que no haya presenciado de cerca el período de incubación de esta ambiciosa empresa apenas podrá imaginar su extraordinaria osadía, ni darse cuenta de la importancia de los obstáculos que había que eliminar, antes de poder dar existencia real a la Comunidad. El hecho de que el proyecto se llevara a cabo en solo unos años es uno de los fenómenos más notables de nuestra era, en el mundo de las relaciones internacionales.

* BAJO la rúbrica de «Ensayo» el Boletín Informativo de la Fundación Juan March publica cada mes la colaboración de un especialista sobre un aspecto de un tema general. Anteriormente fueron objeto de estos ensayos temas relativos a la Ciencia, el Lenguaje, el Arte, la Historia, la Prensa, la Biología, la Psicología y la Energía. El tema desarrollado actualmente es el de Europa.

En números anteriores se han publicado *Génesis histórica del europeísmo*, por Antonio Truyol Serra, Catedrático de Derecho y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense; *Balance y perspectivas del Mercado Común*, por Matías Rodríguez Inciarte, Técnico Comercial del Estado; y *Portugal y la Comunidad Económica Europea*, por José da Silva Lopes, ex-ministro de Finanzas de Portugal y miembro del Fondo Monetario Internacional.

Desde el principio se estableció una pugna entre dos concepciones distintas de Europa, simbolizadas por los nombres de Jean Monnet y del general De Gaulle. La primera, derivada de la visión de una gran federación, los Estados Unidos de Europa, que sería la culminación de un proceso apoyado en la investigación sistemática de unas bases de acción común y respaldado por la elaboración de un contexto institucional. La segunda, que se nutría de una corriente de pesimismo histórico, propugnaba una estructura confederativa, más empírica y gradual, compatible con la existencia inevitable de «naciones miembro» individuales. El fracaso de la Comunidad Europea para la Defensa asestó un duro golpe a la concepción de Jean Monnet de la futura Europa. Aún hay en Francia políticos que se esfuerzan por hacer realidad el sueño de Monnet, como, por ejemplo, Jean-Jacques Servan-Schreiber, que mantiene que Europa debe organizarse sobre los principios de unidad federal y autonomía regional. No obstante, fue justamente en Francia, dominada por la personalidad de Charles De Gaulle, donde se organizó la guerra contra el concepto de «supranacionalidad». Alemania e Italia, cuya experiencia como naciones-estado había sido muy breve y había estado marcada por las recientes etapas nacional-socialista y fascista, reaccionaron de forma distinta. En cuanto a Bélgica, Luxemburgo y Holanda, su historia y sus dimensiones las llevaron, de forma natural, a las filas de los partidarios de la supra-nacionalidad. Sea como fuere, el debate no se limitó a un simple enfrentamiento de personalidades o sensibilidades; fue algo mucho más serio.

Los comentaristas políticos han afirmado con frecuencia que la visita oficial del general De Gaulle a Alemania Federal en 1963 podría haber dado lugar a la fusión de los dos países, si De Gaulle lo hubiera deseado. Lo adecuado quizá hubiera sido algún gesto simbólico, a la vista de la emoción generada por este acontecimiento histórico. Pero, ¿hubiera durado más esta unión de lo que duró la República Árabe Unida de Gamal Abdel Nasser? Es evidente que el ámbito de un banquete no es el contexto idóneo para fusionar naciones. Al menos, eso era lo que pensaba De Gaulle.

En 1969, el irrealismo era la tónica general, una vez más. Hoy en día, nos resulta difícil comprender cómo los jefes de gobierno y de estado de la Comunidad pudieron reunirse en La Haya para lanzar la Unión Económica y Monetaria Europea, un proyecto que preveía la aplicación progresiva de un sistema monetario único para los países miembros que había de estar en vigor para 1980. Esta decisión po-

lítica reflejaba una extraordinaria confianza en el futuro, característica de aquella época dorada en que la gente pensaba que se habían solucionado los problemas de la guerra y de la inestabilidad del desarrollo económico. Desde el momento en que quedó claro que la Comunidad podía funcionar perfectamente a pesar de la tradicional antipatía de Gran Bretaña, empezó a perfilarse el problema del ingreso de este país. En 1963, primero, y luego en 1968-69, De Gaulle se opuso al ingreso de Gran Bretaña. En su opinión, la relación especial que existía entre Londres y Washington tendría siempre un carácter prioritario y, en términos más generales, creía que los intereses de Inglaterra se encaminaban más hacia el Atlántico que hacia el continente. Para él, Europa había de ser «europea» y no «atlántica».

¿Qué razones tuvo el presidente Pompidou, en 1971, para levantar este veto y arriesgarse incluso a sufrir un revés político, al convocar un referendun sobre este punto? Sin duda alguna, la estrecha relación que mantenía con el primer ministro Edward Heath desempeñó un papel importante. Pompidou quizá no se dio cuenta de que Heath representaba sólo parcialmente las aspiraciones del pueblo británico. Y es posible también que pensara que su veto podía hacerle perder el favor de otros países europeos, partidarios del ingreso de Gran Bretaña. La primera ampliación de la Comunidad (es decir, el paso de seis a nueve miembros por la inclusión de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca) coincidió aproximadamente con las perturbaciones internacionales que se experimentaron en el mundo de la política y la economía, a consecuencia de la «guerra de octubre» de Oriente Medio. En efecto, al analizar las causas de la crisis de la CEE a lo largo de la pasada década, es difícil distinguir las originadas directamente por el gobierno de Londres (especialmente con sus constantes demandas de renegociación) de las producidas por factores más globales. Cualesquiera que sean las razones, la Comunidad presenta un aspecto muy distinto hoy en día al que presentaba hace una docena de años. Nadie cree ya en la concepción europeísta de Jean Monnet. No sólo los ingleses, sino también los alemanes, se han hecho «gaullistas», si no en el estilo externo, si en el fondo.

La siguiente ampliación de la comunidad, que incluirá a Portugal y España, además de Grecia, se ha estudiado con una actitud muy distinta de la primera. Efectivamente, la Comunidad se ha convertido en un «club» al que tienen derecho a pertenecer todas las democracias europeas. Estos tres países, recientemente liberados del yugo de sus dictaduras, tenían

derecho al ingreso. A pesar de las dificultades inherentes a la heterogeneidad del nuevo grupo, y aunque los países incluidos en la primera ampliación estaban aún lejos de la integración total, había que hacer sitio para los nuevos miembros. En estas circunstancias, ciertos países relacionados con la CEE, como Turquía, por ejemplo, no comprendían por qué no se les había incluido.

A un nivel mucho más profundo, las serias dificultades experimentadas en los últimos años a consecuencia del debilitamiento moral de los Estados Unidos y de las tensiones consiguientes en las relaciones este-oeste, nos han demostrado que la idea de una Europa bien definida y siempre estable (considerando «Europa» en el sentido más amplio del término) era un error. A partir de la *Ostpolitik* del canciller Brandt, la República Federal de Alemania ha estado intentando, en condiciones cada vez más difíciles, reconciliar cuatro objetivos cuya compatibilidad no está del todo clara: una línea política de ampliación de las relaciones con los miembros de la nación alemana (Deutschland) en la medida de lo posible, otra línea política de apertura hacia Europa oriental, especialmente Polonia, su pertenencia a la CEE y su lealtad a la Alianza Atlántica.

La política francesa de «independencia nacional» define la posición de este país en lo relacionado con los asuntos internacionales. El mantenimiento del equilibrio en las relaciones francesas con Washington y Moscú, ha obligado al país a una serie de equilibrios tan precarios como los de la República Federal de Alemania. No obstante, esta política goza de un notable nivel de aceptación popular en Francia, lo que ha permitido al gobierno redoblar sus esfuerzos en cuestiones de defensa y adquirir una posición privilegiada en el Tercer Mundo. Gran Bretaña es la única que mantiene una política atlántica producto de su insularidad y de su falta de ambiciones. A pesar de las declaraciones de fe en el espíritu atlántico que realizan sus líderes, otros países de la comunidad se ven frecuentemente dominados por la impotencia. Las fuerzas neutralizantes dominan incluso algunos de ellos, como se vio en el debate tragicómico sobre la modernización de las fuerzas nucleares operativas que se llevó a cabo en 1979.

Como la política prima sobre la economía, una Comunidad tan heterogénea sólo podrá adaptarse y sobrevivir si su organización se basa en el reconocimiento de la realidad existente. Es más, la variada composición de la Comunidad requiere también un cierto grado de flexibilidad operativa. Por desagradable que pueda parecer la idea de una Europa

muy diferenciada a los fundadores de la Comunidad o a sus herederos espirituales, apenas podemos concebir ninguna otra solución, al menos por el momento.

A primera vista, la existencia de una Europa organizada depende esencialmente de sus tres miembros más poderosos: Francia, la República Federal Alemana y Gran Bretaña. Demográfica y económicamente, son las tres potencias más significativas de la comunidad. Juntos, estos tres países representan un 65 por 100 de la población de la Comunidad y aproximadamente el mismo porcentaje de su producto nacional bruto. Francia y Gran Bretaña son potencias nucleares independientes, miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Su cuerpo diplomático y, en términos generales, sus servicios públicos son ejemplares. Gracias a su prodigioso proceso de reconstrucción, la República Federal Alemana ha adquirido la primacía económica en Europa y ostenta también una posición privilegiada en cuestiones políticas y militares. Lo que es más, estos tres países tienen excelentes formas de gobierno. Sus constituciones les aseguran la autoridad y la continuidad del Estado. El presidente de la República Francesa, el Canciller de la República Federal Alemana y el Primer Ministro de Gran Bretaña ejercen el poder durante un período prolongado y están, por lo tanto, en condiciones de tomar decisiones difíciles. Los miembros menos poderosos de la Comunidad, algunos de los cuales están comprometidos en la solución de complicados problemas internos, no están en condiciones de adoptar responsabilidades históricas. Cuando llegue su hora, los tres nuevos miembros tendrán, sin duda, un papel que desempeñar en el concierto europeo, pero será un papel parcial y limitado.

Las responsabilidades de las tres grandes potencias no son simétricas, por así decir. Las relaciones franco-alemanas son vitales, mientras que las relaciones franco-británicas y anglo-alemanas son importantes, pero no tanto. La geografía y la historia imponen sus diferencias. El progreso científico y técnico no ha eliminado las diferencias entre las islas británicas y el continente. Francia y Alemania se enfrentan juntas al imperio soviético. La independencia francesa es incompatible con una Alemania «sovietizada» o «finlandizada». Esta es la razón por la que Francia se interesa por la seguridad de su vecino del otro lado del Rin. Esto es así, aunque haya razones legítimas subyacentes que impidan la entrada de Francia en la Alianza Atlántica. Por otro lado, la República Federal Alemana necesita a Francia para no enfrentarse sola a Washington y Moscú. Si no fuera por

la *entente* entre Francia y Alemania, la Comunidad Europea se desintegraría. Esto conduciría no sólo a serias perturbaciones económicas, sino a una importante ruptura política que sólo podría dar lugar a modificaciones de equilibrio que afectarían al continente europeo entero y, finalmente, a todo el mundo.

De Gaulle y Adenauer comprendieron la importancia de las relaciones franco-alemanas. El tratado que firmaron el 22 de enero de 1963 es testigo de ello. Después de un período de eclipse relativo, correspondiente a los años de Pompidou y Brant (que no se comprendieron mutuamente, mientras que Pompidou y Heath se llevaban quizá demasiado bien), Schmidt, a pesar de ser del norte, y Giscard d'Estaing, que accedieron al poder casi simultáneamente, renovaron y ampliaron el trabajo de sus predecesores. Hoy en día, los canales de la cooperación franco-alemana están bien establecidos. De hecho, ahora aceptamos esta relación como pieza fundamental de la política europea en general, independientemente de las personalidades políticas encargadas de su puesta en práctica.

Comparativamente, las relaciones franco-británicas y anglo-alemanas son menos decisivas, aunque también tienen importancia. En una conferencia en 1980 (*) el primer ministro francés Raymond Barre llamó la atención sobre este hecho al observar que Francia y Gran Bretaña «comparten una experiencia común, ya que son los dos países más antiguos de occidente. Ambas están íntimamente asociadas a la democracia y a los valores espirituales y morales de nuestra civilización». Raymond Barre aún hizo unas cuantas observaciones más: Francia y Gran Bretaña son los dos únicos países que tienen la gama completa de posibilidades nucleares; son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; un amplio campo de acción se abre a estos dos países, «que han estado asociados, en un momento u otro de su historia, con la mitad de las naciones en desarrollo». Así, por ejemplo, «en Africa, Francia y Gran Bretaña han establecido una red de relaciones basada en la amistad y la experiencia». En realidad, aún no se han derivado consecuencias políticas de esta relación, en lo concerniente a cuestiones nucleares. En el campo de la política internacional, por el contrario, es evidente que la cooperación anglo-francesa puede aumentar significativamente la influencia europea. Esto es especialmente aplicable al Medio Oriente.

(*) Conferencia pronunciada en la sesión de apertura del Consejo franco-británico en Burdeos (19 de septiembre de 1980).

En términos más generales, lo ideal para conseguir el afianzamiento de Europa sería que Francia, Gran Bretaña y la República Federal Alemana se comprendieran mutuamente en las cuestiones fundamentales y, con ayuda de los demás miembros, establecieran una línea común de actuación, en relación con dichas cuestiones. Las consideraciones precedentes, pues, estaban referidas más bien a la colaboración entre los estados que a la Comunidad en conjunto. Es cierto que la crisis económica ha amenazado a la Comunidad y ha debilitado el deseo de concebir y adoptar nuevas soluciones. La política agraria comunitaria se ha visto sometida a prueba como consecuencia de la flotación de las tasas de intercambio monetario a partir de 1973. En estas condiciones, el Sistema Monetario Europeo (EMS) adquiere una gran importancia. Este proyecto, que contaba con el apoyo del canciller Schmidt y del presidente Giscard d'Estaing, se llevó a cabo a pesar del escepticismo y la oposición que encontró, no sólo fuera de la Comunidad, sino dentro de ella. La significación «europeísta» del EMS resulta evidente a corto plazo. Refleja la convicción, por ambas partes, de que el proceso de liberalización de la economía francesa va a continuar. No obstante, a largo plazo, está por ver si el EMS va a ser la base adecuada para la estructuración de la Unión Económica y Monetaria o si va a contribuir significativamente a la reconstrucción del Sistema Monetario Internacional. Cualquiera que sea el resultado final, por el momento, el EMS constituye la única innovación importante en el proceso de estructuración europea; es una medida pragmática que responde a las complejas necesidades de la CEE.

La dificultad de promocionar la unidad europea por medio de la cooperación económica dio lugar al intento de conseguirlo por medio de la cooperación política, fenómeno que ha sido ampliamente comentado en las páginas precedentes.

Poco después de ser elegido, el presidente Giscard d'Estaing propuso la creación de un «Consejo Europeo», encargado de regir la política comunitaria. En diciembre de 1974 se celebró la primera reunión de este organismo; la presidió Leo Tindemans, primer ministro belga y se trató de la posibilidad de transformar el Mercado Común en una Unión Europea para 1980. El estudio resultante de estas sesiones se presentó en enero de 1976. Sus propuestas más atrevidas estaban relacionadas con las relaciones exteriores de la Comunidad. El primer ministro Tindemans llegaba a la conclusión de que Europa tenía que presentar un frente

único en cuestiones esenciales, tales como las relaciones con Estados Unidos, los problemas de seguridad o las relaciones con el Tercer Mundo. Para conseguir este objetivo, había que pasar por una serie de modificaciones institucionales, destinadas a abolir la regla de unanimidad aplicable a los asuntos de política exterior. A pesar de su indudable interés, el informe de Tindemans era poco realista y fue rechazado. Sin embargo, es evidente que se han logrado auténticos progresos en los últimos cinco años, en la tarea de definir una política europea común. Así, por ejemplo, la actitud de los nueve países miembros de las Naciones Unidas es cada día más cohesiva. Las acciones de ciertos países comunitarios, considerándolas ahora en retrospectiva, tuvieron una apariencia de acciones «europeas», incluso aunque por entonces se estuviera lejos de un acuerdo total entre los nueve países miembros. A este respecto, la actitud de la República Federal Alemana hacia Portugal, después de su revolución, así como las iniciativas francesas en Zaire, en 1977 y 1978, constituyen ejemplos representativos.

En lugar de presentar una panorámica completa, pero necesariamente superficial de la política exterior comunitaria en los últimos años, quizá sea más interesante analizar detalladamente dos casos: el primero de ellos se centra en una crisis, la invasión de Afganistán por el ejército soviético, mientras que el segundo se refiere a una situación que viene durando mucho tiempo, el conflicto árabe-israelí.

A primera vista, parece que las reacciones de los distintos países integrantes de la CEE ante la invasión de Afganistán fueron muy dispares. Durante las primeras semanas, todos ellos hicieron declaraciones muy divergentes. Estas divergencias aparecen claras en las respectivas actitudes en relación con los Juegos Olímpicos. No obstante, pronto quedó claro que, en la práctica, las naciones europeas estaban casi totalmente de acuerdo en su condena de la Unión Soviética, siempre que esta condena no tuviera muchos efectos concretos, especialmente en el campo de los beneficios derivados de la política de *détente*. En esto, como en otras cosas, Valéry Giscard d'Estaing y Helmut Schmidt fueron los encargados de precisar la postura general. En la declaración franco-alemana del 5 de febrero de 1980, se afirmaba que «la intervención militar soviética en Afganistán es inaceptable», pero no se especificaba en qué forma se verían afectadas las relaciones exteriores francesas y alemanas por esta negativa a aceptar la invasión. De hecho, el presidente de la República Francesa y el Canciller de la República Federal Alemana declararon que «la situación de *détente* no podría soportar otro choque de la misma magnitud». Esta

fórmula fue objeto de muchas críticas, especialmente desde dentro mismo de la CDU alemana. Para muchos, era incluso una aceptación práctica de la invasión y no una medida para contribuir a evitar futuras veleidades imperialistas rusas. Y en lo relativo a Gran Bretaña, los ataques verbales de la señora Thatcher no impidieron que la representación británica estuviera presente en los Juegos Olímpicos de Moscú. Sólo los alemanes boicotearon los Juegos e incluso este gesto se llevó a cabo contra las inclinaciones del canciller Schmidt. Así, pues, en este asunto, no podemos hablar en realidad de falta de unidad entre «los nueve», aunque la «unidad» se nos presente con un aspecto poco halagador. Es importante que comprendamos los factores básicos que afectan a la actitud europea, especialmente teniendo en cuenta que su posición final disiente ampliamente de las opiniones inicialmente expresadas por el gobierno americano. A este respecto, conviene que recordemos cuatro puntos fundamentales:

— El primer punto ha sido ya objeto de abundantes comentarios. Se trata de la exasperación de diversos estadistas europeos ante las incesantes fluctuaciones de la política exterior americana. Como ejemplo de estas fluctuaciones, podemos citar los cambios de actitud en relación con el bombardero B1, la bomba de neutrones y el «error» en la votación de las Naciones Unidas para condenar la ocupación israelí de la «ribera oeste». O dicho en otras palabras, el presidente Carter no gozaba de mucha estimación en Europa.

— En Europa se interpretó en general la invasión de Afganistán por parte de la Unión Soviética como la conclusión lógica de una serie de reacciones americanas inadecuadas ante las iniciativas rusas y ante los acontecimientos del Tercer Mundo, en general. No se ha hecho nada, desde el derrocamiento del rey Daoud, para contrarrestar la influencia soviética en Afganistán. Incluso el desarrollo de la revolución iraní no fue un proceso «inevitable». En resumen, los europeos no se sienten responsables de lo que ha pasado ni piensan que tengan que pagar las consecuencias de los reajustes de la política exterior americana. Esta opinión se veía apoyada por el sentir general prevalente de que Estados Unidos no había sabido hacer frente a la crisis energética.

— Los beneficios de la política de *détente* resultan mucho más evidentes para Europa continental que para América o incluso más que para el Reino Unido. En caso de conflagración mundial, el territorio y la población europeos se verían, sin duda alguna, devastados. La *détente* implica para los alemanes del oeste una mejora muy concreta en sus

relaciones con sus hermanos del oeste. Para los franceses, la *détente* es una condición esencial para la preservación de la independencia nacional, cuya importancia, como hemos dicho antes, se extiende más allá de los límites de la política interna. Es más, el comercio entre el este y el oeste es más significativo y más importante para Europa que para Estados Unidos.

— La mayoría de los líderes europeos se muestran escépticos con respecto a las medidas sugeridas por Washington para «castigar» a la Unión Soviética. En el mejor de los casos, estas medidas sólo aumentarán los costos o interrumpirán los suministros en los países interesados. Por otro lado, los países europeos no querían «legitimizar» la utilización política de las exportaciones (que condenaban, además, en el caso de los países de la OPEP) porque está práctica podía volverse fácilmente contra ellos. De manera más específica, muchos políticos europeos pensaban que el boicot de los Juegos Olímpicos podría haber tenido más significación como contribución simbólica a la necesidad de una postura occidental solidaria que como medio de ejercer una presión efectiva sobre la Unión Soviética. Otros creían que la reacción de la opinión pública norteamericana había tenido un carácter histérico atribuible a la tensión producida por el mantenimiento de los rehenes americanos en Teherán. En cuanto a la reacción oficial de Washington, parecía deberse sólo a oportunismo pre-electoral.

La cuestión fundamental, en relación con la reacción europea frente a la invasión de Afganistán, es el problema del equilibrio regional de fuerzas y su interacción con el equilibrio global oriente-occidente. Si es cierto que estos dos equilibrios se han visto recientemente modificados en detrimento de occidente, ¿por qué extrañarnos de la predilección europea por una postura prudente? Como es lógico, cada paso atrás de Estados Unidos acentúa las tendencias neutralistas europeas. No obstante, las innumerables declaraciones en contra de la invasión resultan relativamente tranquilizadoras. En suma, parece que los tres países principales han decidido aumentar sus esfuerzos defensivos. Si en los próximos años los Estados Unidos hacen un esfuerzo por equilibrar de nuevo la situación militar (que es el único medio para contener a la Unión Soviética), Europa no se verá en la obligación de adoptar posturas de compromiso.

También puede ser interesante estudiar la política europea en relación con el conflicto árabe-israelí (*). Salvo en los meses siguientes a la guerra de octubre de 1973, ésta es un

(*) Véase Dominique Moisi, en *Politique Etrangère*, n.º 4, 1980.

área en la que las actitudes políticas han tenido tiempo de madurar y de ajustarse, libres de las presiones propias de las situaciones de crisis. En este terreno la continuidad ha sido la característica dominante de la política francesa desde 1967. Después de la independencia de Argelia, De Gaulle quería recuperar la influencia francesa en el Tercer Mundo, y especialmente en el mundo árabe en el que Francia podía actuar como contrapeso para las super-potencias. Esta política ha sido mantenida por los sucesores de De Gaulle y ha llevado a Francia a reconocer la dimensión «nacionalista» del problema palestino, de forma muy clara. Como medidas concretas, ha llevado al establecimiento de una delegación de la OLP en París, desde 1975, y a la definición por parte del gobierno francés de su distanciamiento de la iniciativa del presidente Sadat a finales de 1977 y de las negociaciones de Camp David que siguieron.

En general, la Comunidad Europea se ha hecho eco de la política francesa en relación con el Tercer Mundo. Esto resulta evidente en la política establecida a raíz de los acuerdos de Lomé, en el diálogo euro-árabe y en los esfuerzos por conseguir unas relaciones firmes norte-sur. El presidente francés ha sugerido un «triálogo» cuya finalidad sería organizar a largo plazo ciertos aspectos de las relaciones entre la Comunidad, el mundo árabe y África. Estos proyectos tropiezan con numerosas dificultades, pero la opinión generalizada en Europa y el Tercer Mundo está a favor de la cooperación regional.

Durante mucho tiempo, el recuerdo de los crímenes nazis marcó la política alemana en el Medio Oriente. Esta actitud favorecía la discreción y la utilización, por parte de la RFA, de la relativa anonimidad que le procuraba el proceso de cooperación política. Sin embargo, desde 1973 y especialmente desde 1977, el acercamiento entre Francia y Alemania se ha hecho mucho más evidente. (Los alemanes utilizaron incluso la expresión «auto-determinación» ya en 1974, mientras que el presidente Giscard d'Estaing no ha aludido a este concepto hasta 1980). La derrota de los socialistas en Israel en 1977 influyó, sin duda, en este proceso. Sin embargo, el gobierno de Bonn tiene una actitud más positiva que el de París; con respecto a las conversaciones de Camp David. Gran Bretaña se encuentra más próxima a Estados Unidos y se preocupa menos por su suministro petrolífero, pero, así y todo, su pasado colonialista le ha permitido mantener unas relaciones políticas y comerciales satisfactorias con la mayoría de los estados de la región. En lo relativo a la cuestión palestina, la posición británica está muy cerca de la francesa y de la alemana, a pesar de

que la actitud del gobierno de Londres con respecto a la OLP sigue siendo fría. Gran Bretaña apoyó sin reservas la visita de Sadat a Jerusalén y los acuerdos de Camp David. A consecuencia de todo ello, Gran Bretaña se encuentra en una posición excelente si llega el día en que Europa haya de desempeñar el papel de mediadora en esta zona.

La CEE como tal se ha interesado en la cuestión del Oriente Medio desde la iniciación del proceso de cooperación política. Desde la declaración de 1973, en la que se evocaban los legítimos derechos de los palestinos, se ha observado una progresión clara en la política de la CEE. En junio de 1977, la Comunidad reconoció la necesidad del pueblo palestino de poseer un «territorio nacional». El 26 de marzo de 1979, declaró que, para llegar a la paz, era necesario establecer un acuerdo global. Al mismo tiempo, afirmó que «la política israelí de asentamiento en los territorios ocupados se había convertido en un obstáculo para la paz». La actitud comunitaria hacia las conversaciones de Camp David se hizo también mucho más reservada. En junio de 1979, en Venecia, el Consejo Europeo se enfrentó a los deseos americanos y decidió ponerse a favor de una «iniciativa» de los «nueve» en el Oriente Medio. Con este fin, el ministro de asuntos exteriores de Luxemburgo y futuro presidente de la CEE, Gaston Thorn, fue designado para realizar un viaje de estudio de la situación sobre el terreno.

En conclusión, uno se siente inclinado a compartir la opinión de Maurice Couve de Murville, ministro que fue de asuntos exteriores con el general De Gaulle: «... El aspecto más característico de la actitud europea es su postura ante la cuestión del Oriente Medio. ¿Quién hubiera imaginado, hace unos cuantos años, que los miembros de la Comunidad Europea se reunirían solemnemente, en ausencia de Estados Unidos, para discutir el problema árabe-israelí y decidirían finalmente apoyar una postura no ortodoxa?» (*).

Las modificaciones generales del equilibrio de poder que dieron lugar a este hecho se comprenden mejor si tenemos en cuenta dos factores. En primer lugar, los intereses europeos en el Oriente Medio son mucho más importantes que los americanos. En segundo lugar, Estados Unidos ha sustituido a Francia e Inglaterra como defensoras de los intereses occidentales en esta zona. No es de extrañar, pues, que Europa intente defender sus intereses, mientras espera para reasumir sus responsabilidades. Para conseguir este fin utiliza los únicos medios que tiene a su disposición: las relaciones comerciales, especialmente a través de las ventas de

(*) *Politique Etrangère*, n.º 3, 1980.

armas, que tienen una especial efectividad. Las declaraciones políticas independientes sirven también para promover los puntos de vista europeos. Quizá algún día nos demos cuenta de que ninguna propuesta de paz puede llegar a buen fin sin la participación de las potencias europeas interesadas y de la Unión Soviética, además de los países directamente afectados.

Las reacciones europeas ante la ocupación de Afganistán y la política de Oriente Medio demuestran claramente la clase de dificultades con que se enfrenta Europa. Falta del potencial militar necesario para salvaguardar su independencia, se ve sometida a tensiones por parte de Estados Unidos, por un lado, y de la Unión Soviética, por el otro. El «paraguas nuclear» americano, a pesar de los agujeros que pueda tener, es aún lo bastante formidable como para disuadir a los agresores potenciales. No obstante, la proximidad y las ingentes proporciones de la Unión Soviética ejercen una fuerte influencia sobre la Comunidad. Precisamente en las cuestiones defensivas es donde culminan estas contradicciones. Constantemente se oyen voces que reclaman el establecimiento de un sistema defensivo europeo fiable, equipado con una fuerza nuclear. Desgraciadamente, nadie sugiere una forma de conseguir este objetivo sin transgredir la prohibición de disponer de armas nucleares que pesa sobre Alemania y cuyo cumplimiento vigila atentamente la Unión Soviética. Dentro de este contexto, tampoco se tienen en cuenta las realidades socio-políticas que limitan seriamente los esfuerzos defensivos de casi todos los países europeos. La ausencia de una autoridad federal a nivel europeo plantea un obstáculo institucional para la creación de un sistema efectivo de defensa. Por otro lado, los países no integrados en la Comunidad reaccionarían ante este proyecto. En estas circunstancias, la Comunidad europea está condenada a seguir una política fluctuante. No está de más recordar aquí el caso francés. A la vista de la evolución de los sistemas nucleares y, en términos más generales, del equilibrio militar, la estrategia francesa puede adaptarse más estrechamente a sus solidaridades de base. Este es, sin duda, el sentido principal del debate sobre la «ampliación del concepto de asilo».

En efecto, la simple adición de las reservas nucleares francesas y británicas a las de los Estados Unidos es mucho menos importante que la estricta independencia de los centros decisorios que controlan su utilización. Esta separación sólo puede servir para fomentar la prudencia de cualquier posible agresor y, por lo tanto, para aumentar la capacidad disuasoria de la Alianza Atlántica. La OTAN reconocía

explícitamente este hecho en su declaración de junio de 1974, en Ottawa. Pero, aunque dejemos a un lado las armas nucleares, el Tratado del Atlántico Norte no puede considerarse el único sistema defensivo de Europa. De la misma forma, no todos los países de la Comunidad están a favor del Tratado. El texto del mismo es muy específico. Su artículo 5 declara: «Las partes que suscriben este tratado acuerdan que cualquier ataque armado dirigido contra una o más de ellas, en Europa o América, será considerado como dirigido contra todas ellas; en consecuencia, acuerdan que, en caso de producirse dicho ataque armado, cada una de ellas asistirá al país o países objeto del ataque por medio de las medidas, individuales o concertadas, que crea oportunas, incluyendo la utilización de la fuerza de las armas, para restablecer y mantener la seguridad en la zona del Atlántico Norte».

En la actualidad, la mayor parte de los peligros pre-visibles tienen un carácter periférico. Los acontecimientos de Oriente Medio y de Asia Central han dejado este punto muy claro. A pesar de las consideraciones estratégicas, no es ni jurídica ni políticamente posible considerar la invasión de Afganistán como un atentado contra la seguridad de los países del Tratado del Atlántico Norte. Hoy en día, ciertos estrategias sugieren la posibilidad de reforzar la presencia de la OTAN en Turquía, como medida ante la situación en Oriente Medio. Pero, ¿podemos estar seguros de que los turcos no reaccionen como los alemanes que, en 1973, negaron a Estados Unidos la utilización de las bases de la OTAN situadas en territorio alemán como punto de paso hacia Oriente Medio? Estas observaciones nos plantean la difícil cuestión de la relación entre la política europea y la de otros miembros de la Alianza Atlántica (especialmente Estados Unidos, aunque también hay que considerar a sus demás aliados, particularmente Japón).

Los problemas no surgen, en general, durante los períodos en que no hay crisis, porque la experiencia demuestra que la diplomacia puede ocuparse de especificar, a lo largo del tiempo, los puntos de acuerdo y de desacuerdo con relativa claridad. Así ha sido en el conflicto árabe-israelí. Las dificultades aparecen en los momentos de crisis que exigen reacciones prontas y, en muchos casos, acciones concertadas. El aspecto más preocupante de los acontecimientos que rodearon la invasión de Afganistán no es la divergencia de intereses a uno y otro lado del Atlántico, que en último término es estructural, sino el hecho de que, cogidos por sorpresa, los países aliados expresaron públicamente su disconformidad mutua. A consecuencia de ello, la opinión pú-

blica americana se vio afectada por la falta de cohesión europea y Moscú supo aprovechar astutamente las debilidades occidentales. Con el fin de evitar la repetición de estos fenómenos, que podrían costar muy caros algún día al mundo libre, sólo disponemos de dos soluciones complementarias: estructurar mecanismos de consulta para momentos de crisis y sentar unos planes de emergencia a seguir en determinadas situaciones. Mientras que los aliados han previsto minuciosamente la posibilidad de tener que enfrentarse a una intervención soviética en Berlín oeste, serían incapaces de una acción concertada si Moscú iniciara una operación importante de agresión en Oriente Medio o si, en términos más generales, surgiera en el Tercer Mundo un conflicto que afectara seriamente a sus intereses.

Las acciones rápidas y efectivas requieren un número reducido de actores. En la actualidad, son cinco los países que deberían consultarse necesariamente con una situación crítica: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, la República Federal Alemana y Japón. Quizá convendría añadir Italia a esta lista. Esta situación recuerda a la idea de un directorio europeo, propuesta en 1958 por el general De Gaulle al presidente Eisenhower y que fue inmediatamente rechazada. Los teólogos actuales de Europa se oponen a esta idea por dos razones básicas. ¿Cómo vamos a olvidarnos de los países «pequeños» de la Comunidad? Este tipo de consulta con Estados Unidos, ¿no es incompatible con el concepto de una Europa «europeizada» capaz de enfrentarse de igual a igual con dicho país?

La respuesta a la primera objeción es, desgraciadamente, muy fácil. Los países «pequeños» de la Comunidad se han excluido voluntariamente del ejercicio del poder al desplazarse hacia la neutralidad. Sólo nos cabe desear que esta evolución no sea irreversible. Por el momento, obliga a los países que hablan el lenguaje del poder a hacerse cargo de sus responsabilidades. En el caso de Italia, esta observación quizá no sea justa, aunque Italia sufre un sistema político que deja muy escasa libertad de maniobra al presidente del consejo y limita cualquier contribución realmente efectiva. Esto es particularmente cierto en casos en que el tiempo es un factor esencial (lo mismo podría decirse de Japón). No obstante, cabe señalar la decidida actitud del señor Cossiga en el debate sobre la modernización de las armas nucleares tácticas que seguramente constituyó un factor importante en su caída.

La segunda objeción se relaciona con la distinción entre planificación de emergencia y acción efectiva en tiempo de crisis. Aunque los tres grandes poderes europeos ejerce-

rán, como es lógico, una mayor influencia, es importante que los demás estados participen en la estructuración de un consenso europeo.

Sólo así podrá tomar forma la personalidad de Europa. Pero, cuando surge una crisis, la rapidez y la eficacia deben tener prioridad sobre la paciente búsqueda de un compromiso. En estas situaciones, los países más fuertes de la Comunidad deben ejercer sus responsabilidades a la luz del consenso preestablecido. Sólo de esta manera podrá decirse que representen los intereses de Europa, especialmente en sus relaciones con Estados Unidos. Así pues, el concepto de directorio europeo y el de una Europa «europeísta» no son necesariamente incompatibles.

Los sistemas de consulta y de planificación de emergencia que se elaboraran de acuerdo con los principios bosquejados arriba tendrían que basarse en la estructuración de los dos «pilares» de la Alianza que mencionaba John F. Kennedy hace veinte años. Pero el «pilar» europeo deberá ser «socio» y no «cliente» del americano.

Los americanos han encontrado siempre difícil de admitir la pluralidad de valores e intereses del sistema occidental. Siempre han creído que los problemas de la Alianza Atlántica podrían reducirse a buscar el reparto óptimo de las fuerzas disponibles, siempre al servicio de objetivos perfectamente claros y coherentes, definidos en Washington. Esto nunca ha sido así y nunca lo será. Pero Estados Unidos puede hacer mucho más que limitarse a quejarse de la actitud europea. Una actitud positiva podría consistir en colaborar con Europa en la búsqueda de una relación que reconozca y respete la pluralidad de intereses y objetivos y que permita hallar con rapidez las soluciones idóneas. Desde hace algún tiempo, los comentaristas políticos debaten el «reparto de trabajo» entre los países aliados. Pero esta fórmula no es buena si concibe la distribución de tareas sólo en función de los objetivos americanos. Ahora bien, si se refiere a la búsqueda común de medios de acción, con el propósito de reducir las diferencias cuando aparezcan, y de las formas de respuesta más eficaces, cuando existe un acuerdo general, entonces esta distribución de tareas es deseable. Porque vendrá a servir a la más noble de las causas, a la causa que constituye el auténtico fundamento del contrato moral que une a los países del mundo occidental: el mantenimiento y mejora de nuestros sistemas políticos y económicos, sobre la base de la libertad.*

(*) Ponencia presentada a la Conferencia Atlántica, celebrada en Alvor, Algarve (Portugal), en noviembre de 1980.