

Europa dá un paso atrás

Breogán Ouviaña Millán

N unha entrevista publicada no xornal *El Mundo* o venres, 7 de marzo do 2003, o actual ministro de Asuntos Exteriores de Alemaña, Joschka Fischer, recorreu á seguinte comparación para explica-la eiva que sofre a Unión Europea para actuar dunha forma coherente, eficaz e unitaria na area internacional, tal e como quedou claro no Consello Europeo Extraordinario de Bruxelas ó acadar, tan só, un acordo de mínimos e de baixo perfil sobre a probable acción armada contra o réxime iraquí: “*En Europa sempre teremos moitas voces, sempre cantaremos como un coro. O importante é evita-las cacofonías*”. Na miña opinión o símil non pode ser máis axeitado, sobre todo tendo en conta que o contexto no que foi pronunciado era unha entrevista na que se trataban os motivos polos que Alemaña (conxuntamente con Francia) teimaba en exercer-lo veto no Consello de Seguridade das Nacións Unidas (NNUU) se a Resolución posterior á 1.441 (finalmente non nata) permitía explicitamente o uso da forza contra Iraq.

Moito ten acontecido dende que George W. Bush incluíu a Iraq, Irán e Corea do Norte no *eixo do mal* durante o seu Discurso do Estado da Unión en xaneiro de 2002. Foi en setembro dese mesmo ano cando o presidente dos Estados Unidos de América acudiu á sé da Organización das Nacións Unidas (ONU) para dar a coñecer, ante a Asemblea Xeral desa mesma institución, a súa nova doutrina estratéxica, un novo tipo de internacionalismo americano con obxectivos tan plausibles e eloxiables como a extensión da democracia, a liberdade e os dereitos humanos ó longo e ancho do planeta. A presentación destes principios respectaba a liña continuista da política exterior norteamericana baseada no idealismo wilsoniano, seguida por presidentes como Roosevelt ou, máis recentemente, William Clinton. Nembargantes, todo obxectivo precisa duns instrumentos e medios para ser alcanzado, neste caso, a cruz da moeda era a “presentación en sociedade” da *guerra preventiva*, unha doutrina que esgrime que é mellor atacar antes de ser atacado, primeiro dispárase e logo realízanse as preguntas.

Que o Eixo do Mal e o ataque preventivo foran bautizados con tan poucos meses de diferenza non é froito da casualidade. A doutrina da guerra preventiva emana de dúas fontes. A primeira é a necesidade de acabar cos *rogue states* (estados gamberros, réximes parias) que posúen armas de destrución masiva e que dan acubillo a grupos terroristas coas miras postas nos Estados Unidos (EEUU); esta análise provén dunha serie de *think tanks* na órbita da administración norteamericana e que ten en Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz (secretario e subsecretario de Defensa, respectivamente), Richard Armitage, John Bolton (*número dous* e *número tres* no Departamento de Estado) e Richard Perle (actual xefe do consello asesor do Pentágono) os máximos representantes desta corrente no *goberno*

Bush⁽¹⁾. A segunda provén directamente do 11 de setembro (11-S), a razón de ser da guerra preventiva non é outra que elimina-la máis mínima posibilidade de que poida ter lugar outra catástrofe desa magnitude. Xa que logo, había unha necesidade (facerlle fronte ós novos perigos globais: o terrorismo internacional e as armas de destrución masiva) e, *ex novo*, creouse a solución para tal esixencia (a guerra preventiva). Non deixa de ser paradoxal que fose precisamente a Asemblea Xeral da ONU o lugar escollido para darlle luz verde a esa proposta, proposta que viola claramente o Capítulo VII da Carta das Nacións Unidas: aquel que establece o procedemento para aplica-lo uso da forza armada ante unha continxencia internacional, que, para ser tal, ten que excede-lo límite da presunción.

O 11-S despertou o interese de George Bush na política internacional, unha área que ata ese momento recaera exclusivamente nas mans do secretario de Estado Colin L. Powell. Un ano despois, tralo discurso nas NNUU, unha intervención armada non parecía unha falacia. Os inspectores volveron a Iraq, do que foran expulsados en 1998, en outubro dese mesmo ano. A actitude pro-bélica estadounidense foi *in crescendo* durante eses meses ata que George Bush, Tony Blair e José María Aznar decretaron un ultimátum de corenta e oito horas ó dictador iraquí. Sadam Husein rexeitou o requirimento de abandona-lo país o 18 de marzo do 2003. Isto marcou o inicio da guerra.

Neste artigo non pretendemos desentraña-las verdadeiras razóns do goberno estadounidense, os intereses parapetados detrás do conflito ou cal será o futuro do chamado Iraq post-Sadam. Ante unha cadea de acontecementos como a descrita nos parágrafos anteriores, a nosa intención será emprega-la expresión de Joschka Fischer como escusa para realizar unha análise máis a fondo de cales poden se-las consecuencias desta crise no futuro máis inmediato da UE.

A PESC e as súas deficiencias

Dende comezos da década pasada, tres acontecementos están a marca-la existencia da UE con diferentes graos de éxito: a Unión Monetaria; a creación e implementación dunha Política Exterior e de Seguridade Común (PESC) que inclúe unha incipiente política de defensa común e a ampliación da Unión (neste caso cara Europa Central e Oriental e o Mediterráneo).

Namentres o último proceso está a marcar dramaticamente a evolución da Unión e afecta ás perspectivas de futuro dos dous anteriores; os dous primeiros son facilmente contrastables polas diferentes vías que se seguiron para levalos a cabo. A posta en marcha dun mercado, dunha moeda e dunhas políticas monetarias e fiscais comúns enxergábase xa na década dos oitenta (coa Acta Única de 1986) namentres que a Política Exterior e de Seguridade Común é máis froito da década dos noventa (a pesares dos intentos errados en

(1) GONZÁLEZ, Enric: *Comienza el gran plan para el siglo XXI*, El País, Extra, 21 de marzo de 2003, pp2-3.

décadas anteriores de crear formas de cooperación en política exterior como a Comunidade Europea de Defensa nos cincuenta ou a Cooperación Política Europea de principios dos setenta) cando un novo escenario político apareceu ante os nosos ollos tanto no continente como no resto do mundo tralo colapso e posterior caída da Unión Soviética.

O Tratado de Maastricht de 1992 tentou dotar á UE dos instrumentos políticos e institucionais máis axeitados para facer fronte ós novos desafíos que emerxían no antigo espazo soviético: a crise nos Balcáns e a supervivencia e seguridade das exrepúblicas soviéticas que agora comezaban a gozar dunha independencia e dunha soberanía de feito e de dereito por vez primeira na súa historia ou despois de varias décadas de dominio soviético. Era necesario, xa que logo, facerse cargo das funcións de defensa do continente que os EEUU desenvolveran durante case cincuenta anos pero, ademais, e tal e como enunciara George Herbert Bush (pai), cumpría construír unha nova orde internacional. A UE nacida do Tratado da Unión Europea (TUE) elaborado en Maastricht non podía ser allea a esta nova cadea de acontecementos. Así, plasma-las potencialidades da Unión nun activo papel internacional e tentar exportalo seu modelo de convivencia e de resolución concertada das controversias ó resto de mundo⁽²⁾ eran xa unhas obrigas inevitables. Pero sobre todo, e por lóxica política, todo actor político⁽³⁾ precisa duns instrumentos para defende-los seus intereses, unha UE sen voz cara ó exterior sería un sinsentido.

A necesidade, xa que logo, de elaborar unha política exterior acorde cos intereses da Unión que respondese ós novos desafíos estratéxicos do continente, os seus intereses políticos intrínsecos e á necesidade de dotar á comunidade cunha estrutura de relacións exteriores en consonancia co seu peso económico era un imperativo histórico⁽⁴⁾.

Nembargantes, o feito de elaborar unha complexa estrutura para cimentar a nova política exterior da UE non é sinónimo dun éxito seguro, pero si é certo que un tipo ou outro de arquitectura institucional pode ser máis ou menos axeitado á hora de superar unha crise.

No caso particular da Unión Económica e Monetaria a natureza comunitaria da mesma permítelle afronta-las crises con maior celeridade, respondendo e buscando solucións acordes cunha serie de intereses comúns e propios da Unión e, sobre todo, manter un rumbo prefixado a medio/longo prazo que non varía segundo a pertinencia do Estado Membro de quenda que ocupe a Presidencia rotatoria. Actualmente, os problemas de Francia, Alemaña ou Portugal para afrontar con éxito o criterio de contención do gasto público están xerando certos altercados entre a Comisión e eses

(2) COOPER, Robert: *The post-modern state and the world order*, Demos, Londres, 2000, 45pp.

(3) "Empero, la Comunidad ha variado cualitativamente dando origen a un nuevo actor: la Unión Europea (UE) que empieza a desempeñar cada vez más papeles reales en la sociedad internacional", ALDECOA, Francisco: *Los cambios recientes en la sociedad internacional como estructura de oportunidad para el desarrollo de las relaciones internacionales de la Unión Europea*, en MARIÑO, Fernando (ed): *Acción exterior de la Unión Europea y comunidad internacional*, Universidade Carlos III, Madrid, 1998, 595pp.

(4) "Equilibrar el peso político de la Unión Europea a su influencia económica es una respuesta pragmática y articulada a la evolución del sistema internacional", SOLANA, Javier: *Desafíos de la defensa europea*, Política Exterior, nº 79, xaneiro/febreiro 2001, p73.

Estados Membros, pero é crenza común que esta tensión acabárase solucionando satisfactoriamente no curto prazo sobre todo se o ciclo económico é favorable. O que parece claro é que un factor como o control do déficit público é un interese común (neste caso da zona euro) xa que o beneficio do seu cumprimento recae no beneficio propio de cada membro da moeda común.

En contraste coa Unión Económica e Monetaria, a PESC descansa no piar intergubernamental⁽⁵⁾. Non existen outros intereses comúns máis ca unha serie de principios marco incluídos no art 11 do Tratado de Amsterdam⁽⁶⁾, o establecemento de obxectivos máis concretos vense lastrados por uns procedementos de decisión de maiorías e por uns órganos de decisión (os Consellos Europeos ou os consellos sectoriais de ministros do ramo) que non gozan nin de continuidade temporal nin dunha coherencia temática xa que é a Presidencia de quenda a que ten o maior peso á hora de defini-la axenda exterior da Unión.

O peso dos Estados Membros para concreta-lo abano dos intereses da Unión é extremadamente maior que o da Comisión. Non queremos resaltar aquí as bondades dun ou doutro piar. A nosa opinión é que no caso dun actor político cun carácter propio e cada vez máis definido como é a Unión, precisa duns órganos que poidan mante-la coherencia en política exterior dun xeito continuado, máis alá das diferencias dun ou de máis Estados Membros. Esta cuestión faise máis perentoria a medida que a UE avanza cara a formación dunha “familia” de máis de vinte membros na que harmoniza-los intereses de cada un baixo acordos de mínimos semella unha tarefa máis que titánica, improbable.

As carencias da PESC serán máis claras se as exemplificamos a través da contextualización da actual crise de Iraq.

A cohesión europea

É un lugar común dentro da literatura sobre a política exterior e de defensa da UE sinalar que esta avanza substantivamente a través dos seus propios erros⁽⁷⁾. Nembargantes, o propio Arteaga sinala que estes pulos son breves e que os seus efectos morren cando os sucesos detonadores esvaécense da memoria colectiva e dos titulares dos medios de comunicación.

(5) No Tratado de Maastricht o segundo piar é o intergubernamental, no que está incluída a PESC, o primeiro é o piar comunitario e o terceiro é o que fai referencia á cooperación nos ámbitos de xustiza e dos asuntos de interior.

(6) O art 11 do Tratado de Amsterdam (antigo art J.1 do Tratado de Maastricht) sinala entre os obxectivos da UE a defensa dos valores, dos intereses fundamentais e da independencia e integridade da Unión; o mantemento da paz e o fornecemento da seguridade da Unión e da seguridade internacional de conformidade coa Carta das NNUU, o Acta Final de Helsinki e a Carta de París; o fomento da cooperación internacional; o desenvolvemento e consolidación da democracia e do Estado de Dereito e o respecto ós dereitos humanos e ás liberdades fundamentais.

(7) “La historia muestra una interacción entre los fracasos colectivos y los impulsos para superarlos. Siempre que se ha registrado una frustrante actuación europea en los conflictos de posguerra, desde las crisis del Golfo a los Balcanes, se ha generado una corriente de avances normativos e institucionales, como el reconocimiento de una política de seguridad común en Maastricht o la admisión de la defensa común en Amsterdam”, ARTEAGA, Félix: *Siglo XXI: la hora de la defensa europea*, Revista Española de Defensa, decembro 2000, p45.

Esta relación causal entre crises e pasos adiante é bastante axustada a tenor dos acontecementos vividos nos últimos trece anos no continente europeo. Sen embargo, no caso particular desta guerra do Golfo, atopamos unha serie de discrepancias que trazan unha liña claramente diferenciadora respecto ás crises vividas na década pasada.

Nos anos noventa a disensión interna viña representada por aqueles Estados Membros que tiñan intereses ou boas relacións diplomáticas cos países da zona en conflito (como o caso de Alemaña coas ex-repúblicas iugoslavas) e aqueles que non, aínda que si había unha actitude común a prol da necesidade de intervir e solucionar-lo problema; a deficiencia era produto, finalmente, dun entramado institucional que dificulta a elaboración de posicións e de accións comúns de máximos e substantivas; que responde á suma dos intereses individuais dos Estados Membros e non a uns intereses comúns que busquen a superación do conflito e permitan o cumprimento dos principios xerais estipulados polo art 11 do Tratado de Amsterdam e, tamén, a unha estrutura cun financiamento exíguo, dependente duns Estados Membros máis preocupados por cumprirlos criterios de austeridade de Maastricht. En todo caso, a solución final acababa atopando forma noutros foros: a ONU e a Organización do Tratado do Atlántico Norte (OTAN).

No caso particular que nos atinxe, a incapacidade da UE é máis grave, pero sobre todo inquietante. A nova axenda internacional dos EEUU puxo a cuestión iraquí (e a posibilidade de iniciar unha guerra preventiva) sobre o tapete obrigando á UE a mover ficha. A exposición das razóns norteamericanas causaron as primeiras divisións e, coa perspectiva que nos dá o tempo, a configuración do que serían os dous grupos contrapostos no que á solución da crise se refire. O problema xurdiu na raíz, non se coincide na veracidade das razóns que están na base da ameaza, nin, polo tanto, na percepción do desafío en si mesmo. Xa que logo, a reacción ante o risco que poida representar Sadam Husein vai ser, e está sendo, diametralmente distinta. Si é un pensamento común que este dictador representa un perigo para o pobo iraquí e para os seus Estados veciños, pero é a partires de aquí, desta premisa inicial, onde os distintos Estados Membros da UE (e o que engade aínda máis preocupación, Estados próximos á adhesión) diverxen.

Non só hai intereses diferentes, se non que tamén se producen aliñamentos antagonistas dentro de Europa. Xa non se coincide en nada, nin sequera na necesidade de intervir como ocorría anteriormente. Ante unha situación polarizada, unha PESC tal e como a coñecemos non pode ofrecer ningunha alternativa, son os mesmos Estados Membros os que se atopan nesa situación de trincheiras enfrontadas, circunstancia que se trasladaría ó Consello Europeo. O froito máis sobranceiro da “maquinaria” europea é a Resolución insulsa, ambigua e falta de contido do Consello Europeo Extraordinario de Bruxelas. Triste resultado.

É, de feito, este antagonismo que se está a revelar tan duradeiro como inefectivo para conseguí-los seus propósitos, o que marca a liña diferenciadora respecto ós anos noventa, pero sobre todo sinala ata que punto as posicións indi-

viduais dos Estados Membros poden chegar a paraliza-la acción da UE nun tema tan delicado coma este.

Na miña opinión as consecuencias desta crise van ser máis graves que as dos anos anteriores e dubido que se acaben plasmando nalgún tipo de avance institucional ou normativo. É máis, calquera avance que non signifique unha remodelación a fondo do piar intergubernamental modificando os procesos de toma de decisión; aumentando o papel da Comisión –tanto na decisión e implementación de posicións e de accións comúns como no financiamento– e do Alto Representante da Unión Europea para a PESC e dotando de capacidade de representación máis autónoma e significativa á UE nos foros internacionais, as crises en materia de política exterior serán tan recurrentes como o sexan as controversias internacionais.

Tal e como indiquei máis arriba, a estrutura de oportunidade política ofrecida por esta crise provocou unha actuación por parte da UE que en nada mellorou as actuacións pasadas, máis ben adoptou uns camiños moito máis pesimistas.

O profesor Rafael García indica que, a colación dos atentados do 11-S, “*Los hechos vienen a confirmar, como ya ocurriera ante la crisis de Kósovo, que la Unión Europea carece de los recursos necesarios para afrontar, como tal actor internacional, una crisis internacional grave. Ante una conmoción como la experimentada el 11 de septiembre, algunos Estados relevantes de la Unión se sienten impulsados a actuar de forma unilateral revitalizando actitudes propias de una vieja potencia internacional ya desaparecida y cosntriñen de ese modo las posibilidades de desarrollar una PESC verdaderamente efectiva. (...) El problema afecta al conjunto del continente y sólo podrá ser resuelto de una forma colectiva y consensuada a través de la identificación y promoción de un interés común paneuropeo*”⁽⁸⁾.

A actitude dalgúns Estados Membros ante a crise actual seguiu e está a seguir unhas pautas moi semellantes ás descritas no parágrafo anterior, aínda que o realmente importante deste asunto é a posibilidade deses mesmos Estados Membros de exercer de *free riders* segundo a tesitura aínda que se atopen ante un problema que require e esixe unha postura e unha solución comúns e activas.

De tódolos xeitos, o posicionamento dos Estados Membros é só unha parte da análise, a outra parte fai referencia á extensión e alcance desta ruptura do consenso europeo. Xa indicamos máis arriba que a característica definitoria desta nova crise é un desencontro a tódolos niveis que polariza as posturas ate un grao de irreconciliabilidade. Nembargantes, na década pasada sempre quedaba o recurso a outros foros multilaterais para saír do *impasse*: a OTAN e a intervención en Kosova, a ONU e a UNPROFOR (*United Nations Protection Force*) en Bosnia Herzegovina e, nun grao menor, o papel xogado pola Organización para a Seguridade e a Cooperación en Europa (OSCE). Desta vez o ás na manga que representaban institucións multilaterais como a Alianza Atlántica ou as NNUU non fixo o seu efecto.

(8) GARCÍA, Rafael: *Los efectos de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) sobre la relación euroatlántica*, Congreso Internacional “La Seguridad Europea en el Siglo XXI”, Facultade de Ciencias Políticas e Socioloxía, Universidade de Granada, novembro 2001, p10.

A posibilidade de poder observa-lo desenvolvemento e as consecuencias da crise noutros foros internacionais pódennos dar unha idea sobre a gravidade da mesma.

A Alianza Atlántica

O desacordo europeo non quedou diluído no Cumio da OTAN como ocorrira outras veces. A Alianza foi testemuña dun enfrontamento total entre os seus membros sobre o xeito de aborda-la primeira gran crise do s XXI. Semellante panorama levou, o 6 de febreiro, ó máximo órgano decisorio da OTAN, o Consello do Atlántico Norte (CAN), a considerar unha proposta dos EEUU segundo a cal as autoridades militares da Alianza deberían empezar a planear medidas de defensa e de disuasión en relación cunha posible ameaza sobre Turquía. O CAN non foi capaz de chegar a ningunha conclusión nese mesmo día polo que unha serie de decisións pasaron a ser postas baixo o procedemento de silencio ate o luns 10 de febreiro⁽⁹⁾.

Ese luns 10 rómpese o procedemento de silencio. As negociacións continuarían ate o 19 de febreiro cando se autoriza a implementación das medidas incluídas no art 4 do Tratado do Atlántico Norte⁽¹⁰⁾. Pero dende un punto de vista práctico, a resolución adoptada é dun perfil moito máis baixo que o pretendido polos países membros partidarios dunha acción bélica contra Iraq⁽¹¹⁾ xa que os batallóns de infantaría estadounidense apostados no Mediterráneo verían vetada a súa entrada.

As posicións pro-veto dos membros da UE traducíronse neste foro en posicións (por parte de Bélxica, Alemaña e Francia) en contra, precisamente, do uso das disposicións do Tratado do Atlántico Norte que activarían a asistencia defensiva a Turquía, como Estado Membro, por parte da organización, xa que estas, eventualmente, despearíanlle-lo camiño ó despregamento norteamericano para abri-lo ataque a Bagdad polo flanco norte. Este fracaso levou ós EEUU a negociar directamente co goberno turco (tradicional aliado seu), o cal tamén fixo explícita a súa negativa.

Fóra deste marco, a principios de febreiro, Bush proclamou a fin da partida para Saddam Husein namentres Blair tentaba convencer a Chirac de que desistise na súa actitude ó cal el respondeu aliándose con Vladímir Putin; ese mesmo 10 de febreiro (o día no que se rompeu o procedemento de silencio) Chirac e Putin apostaban pola continuidade das inspeccións da ONU nunha intervención conxunta ante a prensa en París. Só catro días despois, o ministro de exteriores francés, Dominique De Villepin, realizou un discurso no Consello de Seguridade da ONU de tinguaduras claramente pacíficas⁽¹²⁾.

(9) O procedemento de silencio significa que se ningún Estado Membro fai nota-la súa oposición antes da data e da hora especificada como límite, a decisión será adoptada automaticamente.

(10) O art 4 do Tratado do Atlántico Norte estipula que os membros da Alianza consultarán conxuntamente cando, na opinión de calquera deles, a integridade territorial, a independencia política ou a seguridade de calquera país pertencente á OTAN se vise amenazada. Este artigo foi invocado por Turquía o 10 de febreiro deste mesmo ano.

(11) Información extraída de <http://www.nato.int/docu/update/2003/02-february/e0210a.htm#0206>.

(12) PRIETO, Joaquín: *Cisma entre aliados*, El País, Extra, 21 de marzo de 2003, p9.

As dúas posturas ante a guerra transcorrían parellas e respectando a súa coherencia interna tanto dentro como fóra da OTAN ó mesmo tempo que non deixaban de envelenar as relacións entre uns e outros. Visto dende esta perspectiva faise máis claro o fracaso dentro do marco da Alianza. As declaracións do secretario xeral da Alianza, Lord George Robertson, despois da ruptura do procedemento de silencio desprendían un pesimismo que soaba a decepción e a unha dura derrota para a OTAN.

A Nacións Unidas

As divisións internas entre os socios europeos trasladáronse, tamén, ó Consello de Seguridade das NNUU, o órgano encargado de autorizar unha intervención armada. Neste estaban presentes Francia e o Reino Unido (como membros permanentes), España e Alemaña (como membros non permanentes)⁽¹³⁾.

A importancia deste escenario político residía en que este era o lugar no que resultaba imprescindible que algunha das dúas fronte abandonase a súa posición de máximos para poder desbloquear a situación de crise política existente e, así, poder, ou ben continuar coas inspeccións auspiciadas pola ONU ou iniciar un ataque armado contra Iraq baixo o paraguas dunha nova Resolución que así o explicitase.

O grave do resultado final non foi que non se optara por ningunha desas dúas saídas senón que varios países do Consello adoptaran una terceira vía recorrendo á forza sen o parapeto da legalidade das NNUU, segundo o cal o uso da forza só é lexítimo en defensa propia e cando así vén indicado (de forma explícita) nunha Resolución do Consello de Seguridade.

Deixando a un lado o debate legal, o fundamental dende a perspectiva europea é a adhesión de dous membros da Unión a esta postura. O cisma acababa de cristalizar plenamente, xa non había lugar para a diplomacia, a crise política era real e traería consecuencias.

A tenor desta situación, a UE comprometeuse a enviar axuda humanitaria e para a reconstrución unha vez finalizado o conflito. Volvíase a cumprir a máxima (coñecida como *you do the dishes* –ti fréga-los pratos–, en referencia á UE) tantas veces expresada dende os EEUU: eles encárganse da intervención armada e a UE do sempre custoso e prolongado proceso de reconstrución.

A influencia da crise acontecida no Consello de Seguridade sobre a cohesión europea é máis unha cuestión normativa ca unha serie de efectos políticos colaterais máis tanxibles ou perceptibles. O novo sistema de relacións internacionais polo que aposta a UE, e que logrou adoptar no seu foro interno, nas relacións entre Estados Membros, é un que desbota a guerra en tódalas súas formas como instrumento político; que convén co dereito internacional como base das relacións entre Estados; que

(13) Os outros dous países europeos con asento son a Federación Rusa (permanente con dereito a veto) e Bulgaria.

propugna formas concertadas e de negociación para a solución de conflitos de toda índole; que prefire o uso dos incentivos económicos como forma de premiar a aqueles países que demostren os seus avances en materia de dereitos humanos e democratización e que avoga pola integración económica como medio de facer converxe-los intereses nacionais cara uns intereses compartidos e comúns e, así, reduci-lo risco de conflito.

A deslexitimación do Consello de Seguridade e, por ende, de toda a ONU (a día de hoxe parece que continúa xa que semella que non vai poder nin se-la protagonista da reconstrución de Iraq) é un golpe moi doloroso para a UE, hai que lembrar simplemente a mención que a Unión fai á Carta das NNUU no art 11 (antigo art J.1) do Tratado de Amsterdam, onde se enuncian os principios básicos da PESC.

Conclusiones

A incapacidade europea para representar unha postura común no Consello de Seguridade é froito da incompetencia da PESC de xerar resultados efectivos ante situacións políticas facilmente “inflamables”, unha incompetencia, como xa repetimos anteriormente, debida sobre todo á gran prioridade concedida ós intereses de Estado, entroutra serie de factores. Se non hai unha reforma a fondo do segundo pilar do TUE, a cohesión da Unión nesta materia sempre será moi feble e as distintas crises internacionais que emerxan no futuro non farán máis que evidencialo e darlle relevancia.

A secuela máis salientable desta falta de cohesión é a potencialidade de dar lugar a unha crise política de alto calado, como é o caso, e que esta poida xerar outro tipo de repercusións. Namentres nos anos noventa a falta de solvencia da UE xerou estupor e foi interiorizada para tentar amañar esas deficiencias, na conxuntura presente córrese o grave risco de que as turbias relacións e discrepancias en materia de política exterior se convertan en turbias relacións e discrepancias políticas nas relacións bilaterais ou multilaterais entre os membros da Unión. Que o éxito da integración económica clamase por unha maior integración política non é máis que outra mostra do interconectados que están os diversos ámbitos e campos de traballo dentro da UE. Así que cando nos preocupamos polas feridas que pode sufri-la cohesión europea, debemos concibir esta preocupación dende un punto de vista máis amplo e máis grave.

Se ben os cambios de goberno poden provocar voltas atrás e restablecementos de relacións políticas menos tensas entre os Estados Membros, non debemos confiar tan só neste tipo de procesos, hai que solucionar estas dificultades dende a raíz. Neste caso o problema é de tipo estrutural. O ideal é o afianzamento do sistema de valores comúns e a busca dun conxunto de obxectivos compartidos de tal xeito que o seu cumprimento provoque, automaticamente, a posta en común de esforzos e a consecución de posicións comúns minguando, así, a eventualidade de que xurdan conflitos, posturas encontradas e mesmo actitudes polarizadas.

A magnitude desta controversia salpicou, como vimos sinalando nos últimos parágrafos, tanto á ONU como á UE, pero os vasos comunicantes da UE conectan á Unión máis intimamente coa OTAN, se cabe, que coas NNUU. O cualificativo que acompaña á palabra cohesión é “europea”. É importante sinalar isto xa que por vez primeira o termo europeo non ten un significado sesgado e fai referencia unicamente a aqueles países que caen dentro dos límites da Unión. Desta vez a crise e os problemas de cohesión son plenamente europeos, abarcando a case totalidade do continente. Namentres Francia, Alemaña, Bélxica e a Federación Rusa representaban ó grupo de países favorables ás inspeccións, o Reino Unido e España representaban a aqueles favorables a unha solución armada. Cando a finais do mes de xaneiro Blair, Berlusconi e Aznar deron saída á carta dos oito⁽¹⁴⁾, a toma de posicións comezou a adquirir unha dimensión paneuropea.

Era cuestión de tempo que semellante división acabase afectando á OTAN, como así foi. Se cadra é este o aspecto máis salientable da crise. A historia máis recente tennos afeitos ós fracasos da UE en materia de política de seguridade, pero a OTAN tan só atravesara certos momentos de ansiedade a principios da década dos noventa cando o advenimento da Guerra Fría púxo a ante a tesitura de renovarse ou morrer.

Na actualidade, para ben ou para mal, a Alianza é a única organización de seguridade propiamente dita con efectividade, vontade política e con capacidade de despregamento que existe no continente europeo. É, ademais, un foro con maior trasfondo político gracias á posta en práctica dos conceptos estratéxicos do 91 e do 99. O seu fracaso a curto prazo pode ter unha transcendencia negativa na evolución da política de defensa da UE, a vantaxe estaría en poder aproveitar esta situación para alenta-la profundización nunha identidade europea de defensa propia máis autónoma. Nembargantes, semellante proxecto implica grandes dificultades na actualidade tralo deterioramento das relacións políticas entre os membros máis salientables da Unión.

No ámbito da defensa temos que xogar, a maiores, con aqueles países que están a piques de ingresar na UE e que xa o fixeron na OTAN, para un número significativo destes Estados o padriñazo político da Alianza (e, polo tanto, dos EEUU) é máis importante que os beneficios que poida reportar ir da man da UE en temas como a crise de Iraq. A postura daqueles que serán novos membros da UE a curto ou a medio prazo é un forte e espiñoso sinal de advertencia para os membros actuais, non se pode adia-la reforma e melloramento da PESC só pena de que quede completamente anquilosada e inútil nunha UE de máis de vinte integrantes.

Se a OTAN funciona, ata certo punto, coma un escenario no que se pode preve-la liña que seguirán as relacións entre os actuais e os novos membros da UE,

(14) Secundada por Dinamarca, Portugal, Polonia, Hungría e a República Checa. Posteriormente, o grupo de Vilnius, integrado polas Repúblicas Bálticas que intentan integrarse na OTAN a pesares das dificultades postas por Rusia, amosaron o seu acordo coa postura defendida polos países mencionados anteriormente. Lembremos que a posición búlgara no Consello de Seguridade tamén era coincidente coa postura anglosaxona.

tamén é un dos escenarios nos que as relacións entre EEUU e os países europeos se dan con maior fruición. A Alianza será o termómetro que marque a temperatura desas relacións no futuro máis próximo. O máis probable é que a relación transatlántica supere esta fase de tensión e recupere a normalidade xa que son moitos máis os intereses que unen á UE e ós EEUU que aqueles que os separan, como sinala William Wallace: “*The United States and Europe need each other*”⁽¹⁵⁾ afirmando que moitos problemas deben ser afrontados a través da cooperación e que sobre todo, sendo como son as dúas economías máis potentes do mundo, deben controlar aqueles cambios que poidan altera-lo equilibrio económico global e traballar conxuntamente para suavizalas fochancas. Se ben Bush non demostrara ata o de agora moito interese na política exterior, unha vez saes do teu recinto non podes volverte atrás con facilidade, e a cooperación e a consulta son necesarias.

De tódolos xeitos gustaríame sinalar, para rematar, que o aspecto máis importante das relacións entre os EEUU e a UE non é tanto saber se se recuperará a normalidade política (algo seguro) como observar a que nivel é capaz de cumprir-la UE o seu papel de contrapeso do poder dos EEUU, é dicir, realizar esta tarefa non implica intrinsecamente danar ós EEUU senón procurar que tanto os obxectivos comúns da asociación atlántica como aqueles que os norteamericanos consideran vitais non se consigan en detrimento ou perxuízo dos demais. Obviamente, a febleza e a división europea xogaron en contra deste labor. As tráxicas secuelas estámolas a ver a cotío nos telexornais.

Pero as consecuencias para o futuro poden ser outras tan terribles como estas, estamos a falar de que se poida instaura-lo costume internacional do recurso á forza ante a presunción dunha ameaza á seguridade nacional, en definitiva, o recurso á forza por riba da aplicación do dereito internacional e das Resolucións das NNUU. Obviamente os actores principais neste xogo serían aqueles Estados con maior poder armamentístico. O mal exemplo que están a da-los EEUU e o Reino Unido corre o risco de animar a outras potencias a segui-la carreira armamentística como pode se-lo caso de Irán nesa zona (que ben se pode sentir ameazado) e a escalada podería estenderse a Paquistán, á India e a China.

Son simples maquinacións que ben poderían darse. O que está claro e que aqueles países con maior poder militar deben someterse a un réxime de regulamentos internacionais (e de relacións entre iguais, como é o caso da UE e dos EEUU) que non pode ser tomado á lixeira xa que a mensaxe que se lle envía ó resto do mundo é a de que a eficacia e a aplicación do dereito van minguando a medida que vai aumentando o poder militar. Non é nada conveniente e si moi perigoso pór en entredito dun canonazo todo un sistema de legalidade internacional, imperfecto, pero que tanto tempo levou construír. É decepcionante que sexan a maior potencia militar do mundo e a maior potencia militar da UE as que desen este pistoletazo de saída cara á posibilidade de dispor máis libremente e sen tra-

(15) WALLACE, William: *Europe, the necessary partner*, Foreign Affairs, maio/xuño 2001, pp33-34

bas do uso do propio armamento. Precisamente unhas das grandes vantaxes e características definitorias da democracia son a súa capacidade de autocontención e a capacidade de mirar cara dentro e atopar formas de relacionarse politicamente con outros Estados de xeito pacífico.

***Breogán Ouviaña Millán** é licenciado en Ciencias Políticas pola
Universidade de Santiago de Compostela.*