

LA REUNIFICACIÓN EUROPEA

Gabriel Sánchez Avendaño¹

En los últimos diez años mucho se ha hablado de la reunificación alemana como si la división de su territorio hubiera sido la única división que se produjo al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Cabe recordar que en uno de sus más famosos discursos en la Universidad de Fulton en 1946, WINSTON CHURCHILL se refirió a una cortina de hierro para ilustrar la división que surgió entre las zonas occidental y centrooriental del viejo continente.

Durante la Segunda Guerra Mundial, la estrategia de los aliados para vencer a Alemania era cercarla atacando por dos frentes. Estados Unidos y Gran Bretaña desembarcarían en Normandía y avanzarían hasta el frente oeste, mientras que los rusos partirían de la Unión Soviética y avanzarían hasta el frente este. Los dos ejércitos se encontrarían en Berlín y al finalizar la guerra se retirarían.

Sin embargo, CHURCHILL con una lucidez inigualable, ya había adivinado las intenciones políticas que STALIN escondía tras sus operaciones militares. STALIN no tenía previsto retirar sus tropas sino que por el contrario las quería estacionar allí para empezar a ejercer influencia en esa zona, una vez finalizado el conflicto. Buscando evitar esta situación, CHURCHILL le había sugerido a ROOSEVELT que parte de sus tropas conjuntas desembarcaran en Grecia para combinarse con las tropas rusas en el frente este y así diluir la hegemonía soviética en esa zona. Desafortunadamente se hizo caso omiso de estas advertencias y durante los primeros años de la posguerra esta situación, sumada a episodios como los del plan MARSHALL, la doctrina TRUMAN, el golpe de Praga o el bloqueo de Berlín, dividieron a Europa.

1 Director de la especialización en integración en el sistema internacional, Pontificia Universidad Javeriana. E-mail: gabriel@javercol.javeriana.edu.co

Sólo hasta finales de la década de los años ochenta con la caída del muro de Berlín, la reunificación alemana y el debilitamiento de la Unión Soviética, Europa entró en un proceso de reunificación.

Para estudiar este fenómeno de manera detallada hemos escogido analizar los organismos regionales europeos, y en particular la evolución de sus miembros, en tres ámbitos diferentes: la democracia y los derechos humanos, la seguridad y la defensa colectiva y la integración regional. Finalmente observaremos brevemente otro fenómeno, la concentración en la Unión Europea de todos los organismos regionales europeos.

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

En Europa existen dos organismos regionales que nacieron con el propósito de promover las ideas liberales de origen occidental. El Consejo de Europa fomentaba el concepto de democracia liberal frente a la amenazadora expansión de la democracia popular comunista, mientras que la Comisión y la Corte europeas de derechos humanos buscaban hacer respetar principios como la libertad individual o la propiedad privada frente a las prioridades del colectivismo soviético. En la década de los años noventa todas estas diferencias ideológicas quedaron atrás y hoy en día estos dos organismos tienen una clara vocación paneuropea.

1.1. El Consejo de Europa

Este organismo fue la primera iniciativa y es la plataforma actual de la construcción europea. Nació en 1949 en Londres bajo el auspicio de importantes personalidades europeas como el inglés WINSTON CHURCHILL, el francés LEÓN BLUM o el alemán KONRAD ADENAUER. Su propósito, tal como lo expresa el artículo 3 de su Tratado constitutivo, era reunir bajo un mismo manto a todos aquellos estados europeos que compartieran una misma visión de la ideología liberal y de conceptos como democracia, estado de derecho o libertades políticas.

Para ser miembro del organismo regional es requisito aplicar estas ideas; en un contexto de guerra fría donde la mitad del continente manejaba otra ideología, es lógico que sus miembros fundadores sólo fueran diez estados². No obstante, con el transcurrir de los años los

2 Gran Bretaña, Francia y los 3 países del BENELUX (Holanda, Bélgica y Luxemburgo), a los que se sumaron Dinamarca, Irlanda, Italia, Noruega y Suecia.

miembros fueron aumentando. Con la revolución de los claveles en Portugal se pone fin a la dictadura en 1974, y con la muerte de FRANCO, España entra en una transición democrática que le permite a estos dos países ingresar al Consejo de Europa en 1976 y 1977 respectivamente.

A partir de 1990 muchos de los antiguos estados comunistas empiezan a adherir a la organización. Entre los últimos países en ingresar se destacan particularmente dos: Croacia y Rusia. Croacia tuvo en 1996 una opinión favorable para su proceso de adhesión, pero el Consejo hizo algunas exigencias adicionales entre las que se encontraban una mayor cooperación con el tribunal penal para la antigua Yugoslavia, un mayor respeto de los derechos humanos en lo que a refugiados y desplazados se refiere y convocar a nuevas elecciones municipales en Zagreb, ya que en las anteriores el gobierno central había bloqueado el notable éxito alcanzado por la oposición. Rusia por su parte, durante su proceso de adhesión, también fue objeto en 1996 de algunas sugerencias con respecto a la situación de los derechos humanos en Chechenia.

El Consejo de Europa tiene previsto un mecanismo de suspensión e inclusive de exclusión para aquellos estados que no cumplan con los requisitos de la organización. A título ilustrativo, Grecia estuvo a punto de ser suspendida a raíz de la dictadura de los coroneles, pero ella misma se retiró voluntariamente en 1968 y de manera temporal hasta 1974 cuando se restableció la democracia en dicho país. En el caso del golpe de estado en Turquía a principios de los años ochenta, se suspendió la representación del estado, pero el país siguió perteneciendo a la organización.

Mucho más recientemente a principios del año 2000, con el incremento de los ataques del ejército ruso a Chechenia, el Consejo amenazó con retirarle el voto a Rusia a la hora de tomar decisiones en el seno de la organización. Por otro lado, el Consejo ha venido fomentado la idea de celebrar elecciones en Kosovo, y se espera que éstas se realicen en octubre de este año.

Actualmente el Consejo de Europa cuenta con alrededor de 40 estados y es la mejor ilustración de la denominada "Gran Europa". Está compuesto por la mayoría de los países de Europa occidental y los PECOS³, exceptuando algunos de los nuevos estados que surgieron de las antiguas Unión Soviética y Yugoslavia.

3 Países de Europa Central y Oriental.

1.2. La Comisión y la Corte europeas de derechos humanos

La Comisión y la Corte fueron creadas por la Convención europea de protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales firmada en Roma en 1950. Mientras la Convención proclama el respeto a los derechos de los ciudadanos, de la persona humana, y de la persona susceptible de ser juzgada, la Comisión y la Corte actúan como órganos judiciales intergubernamentales que sancionan la violación de dichos principios. La Comisión además, también filtra las demandas por violación de dichos derechos al examinar si la organización regional es competente para juzgar los casos que se le presentan.

La Convención de Roma fue el primer tratado multilateral propuesto y adoptado dentro del marco del Consejo de Europa. A pesar de ello, es importante aclarar que el Consejo de Europa por un lado y la Comisión y la Corte europeas de derechos humanos por el otro, son dos organizaciones regionales institucionalmente distintas. Sin embargo, dada la similitud de los temas, las dos organizaciones trabajan muy estrechamente.

La adhesión a la Convención europea de derechos humanos está abierta a los estados miembros del Consejo de Europa y por ello, los estados miembros de ambas organizaciones son prácticamente los mismos. Pero existen dos diferencias importantes: mientras el Consejo observa la aplicación de la democracia, la Comisión y la Corte observan la aplicación de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El primero, analiza la situación de los estados y el segundo, la de los individuos. Los mecanismos de represión también son distintos, ya que mientras el Consejo sólo puede suspender o excluir a un estado del seno de su organización, la Comisión y la Corte tienen carácter jurídico vinculatorio y pueden sancionar a un estado por la violación de derechos humanos en su territorio.

SEGURIDAD Y DEFENSA COLECTIVA

La aparición de organismos regionales de seguridad y defensa colectiva en Europa occidental surgen de la preocupación por el incremento militar y la amenaza bélica de la Unión Soviética durante la guerra fría. Analizaremos cuatro organismos: la propuesta francesa de la Comunidad Europea de Defensa CED, la propuesta inglesa de la Unión de Europa Occidental UEO, la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa OCSE que nace como una luz de esperanza en el

continente europeo en una época de deshielo de la guerra fría a nivel mundial, y finalmente la propuesta americana de la Organización del Tratado del Atlántico Norte OTAN, que si bien no es de inspiración europea, está estrechamente relacionada con el viejo continente.

2.1. La Comunidad Europea de Defensa (CED)

Es importante resaltar que en sus orígenes, el proyecto de integración europeo no estaba basado en una comunidad económica sino en una comunidad de defensa. Las preocupaciones de la época eran mucho más militares que económicas ya que existía la amenaza del Ejército rojo, pero sobre todo era urgente encontrar un mecanismo definitivo que evitara una cuarta confrontación franco-germana⁴.

En 1950 cuando estalla la guerra de Corea, los Estados Unidos le piden a Europa que fortalezca sus mecanismos de defensa y presionan para que Alemania Federal pueda rearmarse⁵. Pero esta idea no tiene una muy buena acogida en Europa. El padre de la integración europea, el francés JEAN MONNET, en un esfuerzo por conciliar las dos posiciones, propone la creación de un ejército europeo supranacional y en 1952 se firma en París el Tratado constitutivo de la CED con la participación de Francia, Alemania Federal, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos. Sin embargo, a pesar de ser una iniciativa francesa, el debate sobre el proceso de ratificación del Tratado en dicho país empezó a alargarse ya que se centró en la preocupación de la pérdida de soberanía en términos de política nacional de defensa. La verdadera inquietud obedecía a que a principio de los años cincuenta aún estaban muy recientes las cicatrices de la Segunda Guerra Mundial y para Francia era impensable organizar un proyecto de defensa común con su eterno rival, Alemania.

Ante la demora de los galos, Estados Unidos presionó amenazando con modificar su política hacia Francia, pero lo único que consiguió con esa actitud fue exacerbar el nacionalismo francés y un rechazo fulminante del tratado por parte de los franceses. El proyecto murió antes de nacer.

4 Las tres anteriores confrontaciones habían causado estragos en el continente europeo: La guerra de 1870 entre Francia y Prusia que con la derrota de NAPOLEÓN tercero genera la unificación de la nación alemana, la Primera Guerra Mundial que con el mecanismo de alianzas se convirtió en una contienda franco-alemana, y la Segunda Guerra Mundial que fue la revancha de los alemanes sobre los franceses a raíz de las sanciones que el pueblo galo le impuso a los germanos en el Tratado de Versalles de 1919.

5 Al finalizar la Segunda Guerra Mundial los aliados prohíben a Alemania la constitución de un nuevo ejército.

2.2. La Unión de Europa Occidental (UEO)

Ante el fracaso de la CED y puesto que seguían vigentes, la necesidad de permitir que Alemania se rearmara, así como la presión de Estados Unidos, surgió la alternativa de una propuesta paralela de los británicos: la UEO.

En 1948 Gran Bretaña le sugiere a sus aliados europeos un pacto de defensa militar. Los incentivos de la propuesta son los mismos que los de la CED, la amenaza del Ejército rojo y el control sobre Alemania, pero existe un factor adicional: Gran Bretaña necesita entrar en una etapa de alianzas ya que la Segunda Guerra Mundial había cambiado ciertas cosas. Los británicos dejaron de ser la primera potencia mundial para ubicarse en segundo plano después de los Estados Unidos, lo que los obliga a buscar nuevas estrategias militares, pero sobre todo quieren evitar una excesiva dependencia de los norteamericanos toda vez que la experiencia les mostró que Estados Unidos suele tardar bastante para venir al rescate de sus aliados⁶.

De este modo en 1948 el Pacto de Bruselas crea la Unión Occidental en donde Gran Bretaña, Francia, Países Bajos, Luxemburgo y Bélgica se comprometen a asistir a cualquiera de estos estados en caso de ser víctimas de una agresión armada. Este organismo regional más que un mecanismo de defensa, es un mecanismo de alianzas.

A diferencia de la CED, la Unión Occidental sí tuvo éxito por una sencilla razón: entre sus miembros no se encontraba aquél que unos años atrás había sido un enemigo, Alemania. Pero precisamente ante el fracaso de la CED, la Unión Occidental se convirtió en la alternativa para los norteamericanos en su propósito de rearmar a Alemania.

Finalmente los acuerdos de París de 1954 transformaron la Unión Occidental en la Unión de Europa Occidental UEO. Simplemente se admitieron dos miembros más, Alemania e Italia⁷ y se modificó el preámbulo que se había redactado en 1948, el cual era claramente

6 Estados Unidos tardó mucho tiempo en intervenir directamente en las dos guerras mundiales y sólo lo hizo cuando se vio directamente involucrado, sin importar cuál fuera la situación de sus aliados en Europa. Durante la primera guerra mundial intervino sólo hasta 1917 cuando los alemanes hundieron el Lusitania y cuando se enteró de que los alemanes junto con los mexicanos estaban conspirando contra él; en la Segunda Guerra Mundial sólo intervino hasta 1942 después del ataque de los japoneses a Pearl Harbor.

7 Los dos grandes vencidos de la Segunda Guerra Mundial en Europa.

antialemán, pero el principio de asistencia se mantuvo. El hecho de haber logrado incluir a Alemania en este tratado obedece a varias razones.

En primer lugar, la UEO no tiene un propósito tan ambicioso como sí lo tenía la CED. No busca establecer un ejército común sino que se limita a una simple asistencia en caso de agresión. En segundo lugar, es importante tener en cuenta que en este caso está la presencia británica⁸, que sirvió para limar las asperezas entre franceses y alemanes. Pero sobre todo es importante recordar que la UEO nace en 1954, cuatro años más tarde que la CED, tiempo suficiente para darse cuenta que la RDA está siendo rearmada por la Unión Soviética y que la guerra fría se ha oficializado. El problema ya no es Alemania sino el comunismo y ante esta situación hay que fortalecer la RFA, el frente inmediato con el enemigo.

Hoy en día, la UEO sigue siendo un organismo regional con autonomía institucional, pero con el Tratado de Maastricht se integró al tejido de la Unión Europea en 1992. Dentro del proceso de integración, es el organismo encargado de elaborar y aplicar las decisiones y acciones que tengan implicaciones en el ámbito de la defensa. Se convirtió en el brazo armado de la Unión Europea y es la esperanza de una alternativa europea de defensa para Europa, ante la hegemónica presencia americana en el viejo continente a través de la OTAN.

La declaración de Petersberg de 1992 estableció nuevos parámetros para la UEO en donde se establece que se podrán utilizar unidades militares de los estados miembros para misiones humanitarias o evacuación de nacionales, misiones de mantenimiento de la paz, y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de pacificación.

Pero lo más importante es que la UEO dejó de ser el pequeño comité de sus siete estados occidentales fundadores. A pesar de su nombre, la organización ya no se limita a Europa occidental y tiene una clara vocación paneuropea.

En la actualidad la UEO está compuesta por veintiocho países divididos en cuatro niveles distintos. Los estados miembros son los países de la Unión Europea exceptuando Austria, Dinamarca, Finlandia,

8 Gran Bretaña no hacía parte de la CED.

Irlanda y Suecia que poseen el estatuto de observadores. También están los miembros asociados que son estados miembros de la OTAN y que fueron invitados a integrarse a la organización a través de la declaración de Maastricht de 1991. Estos estados asociados con voz pero sin voto, y que pueden asociarse tanto a las decisiones como a las operaciones militares de la organización, son seis: Islandia, Noruega, Turquía, Hungría, Polonia y República Checa.

Por último están los países asociados, figura creada en 1994 para los diez PECOS. En la actualidad sólo son siete ya que los tres restantes⁹ por ser miembros de la OTAN tienen el estatuto de miembros asociados. Ellos son Bulgaria, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Lituania y Letonia.

Pero si bien la organización se ha paneuropeizado, Europa es consciente que la UEO aún no es una opción seria para garantizar la seguridad en el viejo continente y seguirá dependiendo al menos por un tiempo en ese ámbito de la ayuda americana a través de la OTAN.

2.3. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

A principios de los años setenta se produce un acercamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética, y se mejoran las relaciones entre el este y el oeste. Es el momento ideal para promover estrategias de distensión entre los dos bloques y se logra firmar acuerdos importantes tales como el del estatuto de Berlín en 1971 o la limitación de armas estratégicas SALT I en 1972.

Para Europa una de las principales preocupaciones es lograr un acuerdo que garantice el respeto a la intangibilidad de las fronteras territoriales de los estados europeos. Después de dos años de negociaciones se firma en 1975 el Acta Final de Helsinki que da origen a la Conferencia para la seguridad y la cooperación en Europa, CSCE, y reconoce el *statu quo* territorial en Europa. Son miembros de esta conferencia treinta y cinco estados entre los que se encuentran no sólo la mayoría de los países europeos, sino también Estados Unidos, Canadá y la Unión Soviética.

En 1990 una vez terminada la guerra fría, la Carta de París institucionaliza la cooperación política de la conferencia y en 1994 a raíz

9 Hungría, Polonia y República Checa.

de una serie de dificultades institucionales, la declaración de Budapest transforma a la conferencia en organización, creando así la OSCE.

Hoy en día, de las organizaciones regionales europeas, la OSCE es la que mayor número de miembros tiene. Entre los cincuenta y cuatro estados que la conforman, se encuentran sus miembros fundadores, la totalidad de los estados europeos y las antiguas repúblicas soviéticas que actualmente son estados independientes pero que están geográficamente ubicadas en el continente asiático. Esta característica no es la única particularidad que destaca a esta organización entre las demás; también es la única que desde su creación persigue un objetivo paneuropeo ya que sus fundadores buscaban garantizar los intereses territoriales de todos los estados europeos. Por otro lado, a pesar de ser una organización regional europea, sus miembros no se limitan a los estados europeos. Esto se debe a que los problemas de seguridad fronteriza en Europa no sólo eran asunto de los europeos, sino que iban más allá de las fronteras del continente. Como dijo alguna vez JAMES BAKER, esta organización sintetiza el euroatlantismo y el euroasiatismo, extendiéndose de "Vancouver a Vladivostok".

2.4. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

A pesar de que en 1948 se crea en Europa la Unión Occidental, los americanos son conscientes que para enfrentar la amenaza del Ejército rojo en Europa occidental, hacía falta una estrategia de mayor envergadura. Por esta razón, a partir de 1948 dentro del marco de la doctrina TRUMAN, el Senado norteamericano autoriza al ejecutivo para buscar alianzas inclusive de tipo militar, en tiempos de paz. En 1949 con el Tratado de Washington se crea la Organización del Tratado del Atlántico Norte OTAN que establece una alianza militar entre Estados Unidos, Canadá y algunos países de Europa occidental, basándose en el principio de asistencia mutua en caso de agresión armada.

Son miembros fundadores de la OTAN los Estados Unidos, Canadá, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia, Gran Bretaña, Italia, Portugal, Noruega, Dinamarca e Islandia. Dos años más tarde ingresan Grecia y Turquía básicamente por razones geopolíticas. En un contexto de guerra fría, ambos estados están geográficamente ubicados en zonas estratégicas. Teniendo en cuenta que para esa época la mayoría de los misiles son de corto alcance, Grecia se convierte en un territorio ideal para instalar plataformas de lanzamiento debido a su cercanía con los países de la esfera de influencia soviética. Lo mismo sucede con

Turquía por su ubicación en una zona intermedia entre occidente y oriente¹⁰.

En 1954 una vez la República Federal Alemana queda integrada a la UEO, se le permite también ingresar a la OTAN con el fin de acelerar aún más su proceso de rearme. Entre tanto el bloque soviético preocupado por el creciente poderío de la OTAN decide reaccionar en 1955 con la creación del Pacto de Varsovia.

Con el regreso del general DE GAULLE al poder, Francia busca posicionarse militarmente a nivel internacional y propone crear en el seno de la OTAN un círculo cerrado de toma de decisiones conformado por los tres países que poseen armas nucleares: Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia. Esto le permitiría al país galo recobrar un cierto prestigio internacional aprovechando que Estados Unidos ya no tiene el monopolio de la bomba atómica. Pero los norteamericanos no ven estas propuestas con buenos ojos y como resultado de los constantes enfrentamientos entre las dos naciones, en 1966 Francia decide retirarse de las instancias de la estructura militar integrada, aunque continúa participando en la toma de decisiones políticas de la OTAN. La sede de la organización que estaba en París se traslada a Bruselas.

En 1982 con el final de la dictadura franquista y la transición a la democracia, España se convierte en un miembro más de la OTAN.

El final de la guerra fría y la década de los años noventa traen consigo la más importante transición de la OTAN. Para empezar, Francia intenta reintegrarse plenamente a la organización. En 1991 participa en los trabajos del comité militar responsable de las misiones en la antigua Yugoslavia y en 1994 está presente en la reunión informal de los 16 ministros de Defensa que organiza las operaciones en Bosnia. Pero el retorno francés está ligado a las reivindicaciones galas de otorgarle a un general europeo, y no americano, el Comando General de Europa del sur ubicado en Nápoles, situación que aún no ha sido aceptada por los norteamericanos.

Pero lo que realmente buscan los europeos es la idea de desarrollar en el seno de la OTAN una entidad europea de seguridad y de defensa para poder enfrentar ellos solos y sin la ayuda de los americanos, los conflictos que se han venido presentando en su continente tales como

10 Turquía como miembro de la OTAN juega en papel fundamental como centro de operaciones de la organización par intervenir en conflictos que se produzcan en el golfo Pérsico, medio oriente o los Balcanes.

los de Bosnia-Herzegovina, Kosovo o Chechenia. Con este fin se crearon en 1996 los Grupos de Fuerzas Interejércitos Multinacionales (GFIM) que permiten utilizar las capacidades militares de la OTAN en operaciones conducidas por la UEO. Además, existen dentro de la organización mandos dotados de doble representatividad OTAN-Europa, un mecanismo que parece conciliar los intereses tanto de los franceses como de los americanos para presidir el Comando General de Europa del sur.

Por otro lado, con el desvanecimiento de la amenaza comunista, la OTAN debe reformular sus objetivos, de manera que éstos le permitan adaptarse a las nuevas amenazas que puedan surgir de un mundo globalizado. En este sentido, las acciones de la organización en conflictos como el del golfo Pérsico o el de Kosovo ya no son intervenciones en contra del comunismo, sino que en alguna medida le otorgan a la OTAN un papel de policía a nivel mundial, que garantice el respeto de los intereses de las naciones.

Inclusive estos cambios implican aceptar como miembros de la organización a estados que antiguamente pertenecieron a su rival, el desaparecido Pacto de Varsovia. Es así como después de la firma del acuerdo de París de 1997 entre la OTAN y Rusia, la organización se compromete a no instalar armas nucleares en los territorios de los nuevos miembros y a instaurar un mecanismo de cooperación para la paz a través de la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) que establece una sólida y estable vía de comunicación entre la organización, Rusia y Ucrania.

Asimismo, se acordó invitar a Rusia a las reuniones del G-7 como país observador, y a cambio dicho país aceptó que Hungría, Polonia y la República Checa ingresaran a la OTAN, lo cual se hizo realidad en abril de 1999 al cumplir la organización 50 años de existencia. A pesar de las reticencias rusas, estas adhesiones se llevaron a cabo con el fin de aprovechar el potencial militar de los tres países involucrados, que con la disolución del Pacto de Varsovia se veía desperdiciado. En marzo del 2000 se retomaron las discusiones con Rusia, ya que éstas habían sido interrumpidas por la particular actuación de dicho país durante el primer semestre de 1999, cuando se instaló la KFOR, la fuerza de paz de la OTAN en Kosovo.

La OTAN ya no tiene vocación atlántica dado que varios de sus integrantes están situados en las zonas de Europa central, oriental, o de la cuenca del mediterráneo. Sin embargo, tampoco tiende hacia una

vocación paneuropea ya que además de tener miembros del continente americano como Estados Unidos y Canadá, en el nuevo orden mundial en donde el mundo se ha empezado a globalizar, la organización pareciera no sólo tener cada vez mayor autonomía¹¹, sino que además empieza a tener una vocación mundial que le permitiría a mediano plazo intervenir en cualquier lugar del planeta.

3. LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Analizaremos aquí tres iniciativas: la propuesta francesa de una comunidad europea, la inglesa de un tratado de libre comercio europeo, y el espacio económico europeo que es una figura que concilia las dos anteriores. Sin embargo, registraremos también lo que parece ser la inevitable e irresistible absorción de todos los procesos de construcción de Europa por parte de la Unión Europea.

3.1. El Tratado de Libre Comercio de Europa (EFTA)¹²

A finales de los años cincuenta, ante el creciente entusiasmo de la Comunidad Económica Europea CEE, Gran Bretaña con el ánimo de competirle a este proyecto, lanza la idea de crear una zona de libre comercio en Europa. Sus intenciones son las de opacar el éxito de la propuesta de su rival, Francia. Pero a diferencia de éste, los británicos sugieren una única etapa en el proceso de integración, que no exige una gran cesión de soberanía, ya que el hacerlo es algo difícil para un país como Gran Bretaña, que hasta hace poco como primera potencia mundial dominaba al mundo.

En 1960 se crea el EFTA y Gran Bretaña a pesar de la competencia de la CEE logra atraer a seis otros estados entre los que se encuentran Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. A pesar de que más adelante ingresarán países como Finlandia, Islandia o Liechtenstein, o que en los años noventa se estrecharán las relaciones con algunos PECOS o países de la cuenca del mediterráneo, el proyecto no es sostenible y muy rápidamente empieza a debilitarse ya que la mayoría de sus integrantes abandonan las filas para ir a incorporarse a la CEE. La disidencia se produce en tres etapas, Gran Bretaña y Dinamarca en

11 La intervención militar de la OTAN en Kosovo no se hizo con la autorización del Consejo de Seguridad tal como lo prevé el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, sino la organización se autoautorizó a intervenir a través del principio del deber de injerencia por razones humanitarias.

12 *European Free Trade Agreement.*

1973, Portugal en 1986 y Austria, Finlandia y Suecia en 1995, quedando en la actualidad sólo cuatro estados: Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein.

3.2. El Espacio Económico Europeo (EEE)

Pero a pesar del fracaso del EFTA existen unas estrechas relaciones comerciales entre el EFTA y la CEE que en 1972 fomentan la firma de un acuerdo entre las dos organizaciones, instaurando así entre ellos un régimen de libre comercio para productos industriales y un programa de reducción progresivo de aranceles.

A principios de los años noventa se plantea la posibilidad de ir más allá del libre comercio y avanzar en la integración económica entre los dos bloques, idea que se concretiza en 1992 con la firma en Oporto del Tratado del Espacio Económico Europeo. Las negociaciones se habían alargado dos años dado que la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas (CJCE) se había pronunciado negativamente al respecto. Pero a la hora de ratificar el tratado también surgieron problemas ya que Suiza se negó a hacerlo. El tratado entró en vigor en 1994 pero no vincula al país helvético.

3.3. La Unión Europea (UE)

El proceso de integración que actualmente domina la construcción europea surgió a principios de los años cincuenta con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). El éxito inicial de la propuesta, que años más tarde se multiplicó en la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y en la Comunidad Económica Europea (CEE), radicaba en el hecho que se incluía a Alemania en el proceso pero en un ámbito distinto al militar. Como ya lo vimos anteriormente, en esa época existía en Europa occidental el temor de ver rearmada a la nación germana, el enemigo y culpable de la Segunda Guerra Mundial.

El proceso arrancó con seis miembros fundadores Francia, Luxemburgo, Bélgica, Países Bajos, Italia y Alemania Federal, todos ellos de Europa occidental. La ampliación se ha venido dando paulatinamente.

A partir de 1961, Gran Bretaña empieza a percibir la necesidad de ingresar a la Comunidad ya que política y económicamente es una

opción mucho más favorable que la del EFTA; no obstante, a partir de 1962, Francia y en particular el general DE GAULLE, se va oponer reiteradamente a la adhesión de los británicos, acusándolos de ser los defensores de los intereses norteamericanos en Europa. A pesar de una segunda candidatura oficial en 1966 se mantiene la oposición francesa, y sólo hasta 1969 cuando el general DE GAULLE deja de encabezar el ejecutivo francés se abre una esperanza para los británicos.

Finalmente en 1973 Gran Bretaña ingresa a la CEE con dos de los otros tres candidatos que se habían presentado paralelamente, Dinamarca, Irlanda y Noruega, y que sufrieron el mismo tortuoso proceso de adhesión. A pesar del éxito final, Noruega no ratificó su adhesión ya que el pueblo noruego se pronunció en contra por referéndum en 1972.

Los ochenta fueron los años de la ampliación hacia el sur. En 1981 ingresa Grecia y en 1986 España y Portugal. Estos tres estados se caracterizan económicamente por estar por debajo del promedio de los demás países miembros, y políticamente por acabar de salir de sus respectivas dictaduras militares en los años setenta. La CEE se convierte para estos países en una opción de desarrollo económico y en un mecanismo de consolidación de sus democracias.

Sin embargo, cabe destacar que la adhesión de España también sufrió serios tropiezos debido a la ya acostumbrada oposición francesa, que veía en su vecino del sur un serio rival en materia agrícola y una posible amenaza al cuasi monopolio francés de la Política Agrícola Común (PAC).

En 1991 con la reunificación alemana, el antiguo territorio de la RDA ingresa a la CEE. Este evento produce un cambio en el equilibrio de los poderes, ya que hasta ese momento el motor de la integración europea había sido una pareja francoalemana con una cierta influencia gala, y ahora es la misma pareja pero con preponderancia germana. De lo contrario cómo se explicaría que el presidente MITTERRAND se opusiera tanto a la reunificación del vecino país, y que las relaciones externas de la CEE que antes privilegiaban a las antiguas colonias francesas, los países ACP¹³ a través de los acuerdos de Lomé, ahora otorguen un trato preferencial a las naciones europeas cercanas a Alemania, como lo son muchos de los PECOS.

13 Países de África, el Caribe y el Pacífico.

La primera mitad de la década de los años noventa también se caracterizó por una ampliación hacia el norte y en particular hacia los países escandinavos. A partir de 1993 se iniciaron las negociaciones para la adhesión de Austria, Suecia, Finlandia y Noruega. Dada la cercanía cultural de las naciones austríaca y germana, la reunificación alemana disipó todas las dudas que Austria tenía con respecto a su adhesión. En cuanto a Noruega, y en un hecho sin precedentes, el pueblo de aquella nación volvió por segunda vez consecutiva a rechazar la adhesión a la Unión Europea en 1994. Noruega es el país de Europa que más inmigrantes recibió a mediados de los años noventa, y se temía que con el ingreso a la unión, esta situación se incrementara.

Con el ingreso de Austria, Finlandia y Suecia, la Unión Europea cuenta desde 1995 con quince miembros. Pero el proceso de ampliación aún no ha terminado y la segunda mitad de la década de los noventa se anuncia como la paneuropeización de la unión, ya que se han empezado a implementar los mecanismos de ampliación hacia Europa central y oriental.

Para empezar, la llegada de nuevos miembros ha provocado la elaboración de un programa de acción. Además del futuro marco financiero de la unión y la agenda 2000, es necesario implementar una reforma de algunas políticas comunes y de las instituciones europeas ya que éstas están íntimamente ligadas a la ampliación hacia el este. Los mecanismos de decisión y los órganos funcionan apenas con quince miembros, pero con los veintiocho que se tienen previstos, la institucionalidad europea se vería permanentemente bloqueada.

Por esta razón se convocó una Conferencia Intergubernamental (CIG) durante todo el año 2000, para resolver entre otros problemas, el mantenimiento de un número razonable de comisarios en la Comisión Europea, la revisión de la ponderación de los votos en el Consejo de Ministros, pero sobre todo la institucionalización de la mayoría como mecanismo de toma de decisiones en todas las instancias políticas, con el fin de sustituirla a la unanimidad que le otorga a los estados un poder de veto que fácilmente paraliza las decisiones.

Para ingresar a la Unión, los futuros candidatos deben respetar los criterios de Copenhague que se emitieron en 1993 en el Consejo Europeo celebrado en esa misma ciudad, que son los siguientes:

- Criterios políticos: instituciones estables garantes de la democracia, primacía del derecho, derechos humanos y respeto de las minorías.

- Criterios económicos: economía de mercado viable.
- Criterios comunitarios: integración del acervo comunitario y adhesión a los objetivos políticos, económicos y monetarios de la Unión Europea.

Con este fin la UE puso en marcha el programa Phare en 1989 el cual es el principal instrumento financiero de la estrategia de preadhesión y busca asistir a los PECOS en la reconstrucción de sus economías. Este programa beneficia a quince sectores entre los cuales se destacan cinco: infraestructura—energía, transporte y telecomunicaciones—; desarrollo del sector privado y asistencia a las empresas; educación, formación e investigación; protección del medio ambiente y seguridad nuclear; y reestructuración de la agricultura.

La ampliación hacia el este se ha dado en dos oleadas. En diciembre de 1998 el Consejo Europeo de Luxemburgo inició negociaciones con seis países, Polonia, Hungría, República Checa, Estonia, Eslovenia y Chipre. Posteriormente, en diciembre de 1999 en el Consejo Europeo de Helsinki se anunció la segunda tanda de países con quienes la UE está dispuesta a negociar: Bulgaria, Rumania, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Malta y Turquía.

De este modo la Unión Europea deja de ser una organización de Europa occidental, para convertirse en una organización paneuropea donde se encontrarían en el futuro a países de Europa occidental, central y oriental.

3.4. La Unión Europea absorbe la construcción europea

Además del proceso de reunificación europea, es necesario analizar brevemente otra tendencia: la absorción por parte de la Unión Europea de todos los organismos regionales europeos.

En el ámbito de la democracia y los derechos humanos, el Consejo de Europa, la Comisión y la Corte europeas de derechos humanos se han convertido en la antesala de adhesión a la UE. Todos los miembros de la Unión son miembros de estos organismos y están sometidos a los parámetros de dichas instituciones. La única razón por la que la UE no las ha absorbido, es porque tienen un mayor número de estados miembros que la Comunidad europea.

En lo que a seguridad y defensa colectiva se refiere, la absorción sí es mucho más clara. Durante 1999 la Unión Europea ha venido adelantando negociaciones y pareciera que el papel que estaba destinado a jugar la UEO, se está transfiriendo a la Unión. En el Consejo Europeo de Colonia en junio de 1999, se adoptó una declaración sobre el refuerzo de la política europea común en materia de seguridad y defensa, en donde se busca dotar a la UE de las capacidades militares y la toma de decisiones necesarias para ello. En ese sentido se prevé una transferencia de las funciones necesarias de la UEO a la UE. Asimismo en noviembre se realizó la primera reunión del Consejo de asuntos generales abierta a los ministros de Defensa.

En diciembre el Consejo Europeo de Helsinki destacó la determinación de desarrollar una capacidad autónoma de decisión para llevar a cabo operaciones militares bajo la dirección de la UE. Se habló de la posibilidad de tener para el año 2003 unas fuerzas militares de unos 60.000 hombres desplegadas en 60 días y sostenibles al menos durante un año. También se habló de la creación de nuevos órganos y nuevas estructuras tales como un comité político y de seguridad permanente, un comité militar, un estado mayor y un mecanismo de gestión no militar para las crisis. Sobra decir que todo este proceso ha sido liderado por el alto representante para la PESC¹⁴, antiguo secretario general de la OTAN, y desde noviembre de 1999 también secretario general de la UEO, el español JAVIER SOLANA. Este cúmulo de mandatos en torno al *señor* PESC corrobora la concentración de los temas de seguridad y defensa colectiva en Europa alrededor de la Unión Europea.

Por último, en el tema de la integración regional la historia confirma con creces la tendencia a una concentración alrededor de la Unión Europea. Como ya vimos el EFTA se debilitó por lo que poco a poco sus miembros desertaron hacia la UE. En cuanto al EEE, sólo tiene tres miembros más que la UE. Inclusive pequeños procesos como el BENELUX compuesto por Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo o el Área de Libre Comercio Centro-Europea (ALCCE) compuesta por Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia, se han visto totalmente absorbidos por la Unión, y hoy sólo funcionan como mecanismos de alianzas intraeuropeas.

14 Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea.

CONCLUSIÓN

Europa no sólo se está reunificando, sino que además se está concentrando alrededor de la Unión Europea. El único ámbito en donde podría haber dudas sobre esta tendencia es en el plano militar, ya que los europeos aún no parecen estar listos para asumir de manera autónoma y sin intervención norteamericana, la seguridad en el continente. Por esta razón la OTAN sigue teniendo un papel de vital importancia en Europa.

Pero más que una reunificación o una concentración de Europa, lo que se ha venido dando en realidad es una occidentalización del viejo continente. Si se observa con atención, todos los organismos regionales que hoy asumen responsabilidades continentales fueron creados en la zona occidental. Por el contrario procesos como el Pacto de Varsovia¹⁵, el KOMINFORM¹⁶ o el COMECON o CAEM¹⁷ que nacieron en la zona oriental de Europa, han desaparecido.

Pero lo que es más interesante aún, es que siguen existiendo estados europeos reticentes a la occidentalización. Pareciera que así como la reunión de Yalta de 1945 dividió a Europa tal como la conocimos durante la guerra fría, la cumbre de Malta entre BUSH y GORBACHOV en 1989, y el acuerdo de París de 1997 entre Rusia y la OTAN, no acabaron con la división europea, sino que sencillamente la corrieron un poco hacia el este.

La nueva división de Europa pasaría por las fronteras orientales de Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Hungría y Rumania, dejando del otro lado a Rusia, Bielorrusia y Ucrania. Estos tres últimos estados representarían lo que hoy queda de la Europa no occidentalizada.

15 El pacto de alianza militar entre los países socialistas, creado en 1955 como respuesta a la creación de la OTAN.

16 La oficina de información comunista que armonizaba las políticas de los partidos comunistas europeos entre los que se encontraban el francés y el italiano.

17 El Consejo de Ayuda Económica Mutua que favorecía y planificaba los intercambios comerciales entre los países socialistas.

BIBLIOGRAFÍA

- EL SAYEGH, S. *Comprendre l'Europe*, París: Godefroy de Bouillon, 1996.
- LACOSTE, Y. *Dictionnaire Geopolitique des Etats 1999*, París: Flammarion, 1999.
- SÁNCHEZ, G. "Los desafíos de la Unión Europea a finales del siglo XX", *Papel Político* n° 6, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1997.
- SÁNCHEZ, G. "Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina", *Colombia Internacional* n° 43, Universidad de los Andes, Bogotá, 1998.
- VIGNE, N. *Les institutions européennes*, París: Ellipses, 1997.
- Boletín de la Unión Europea* diciembre de 1999, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000.
- El tratado de Amsterdam: instrucciones de uso* Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999.
- Europa: preguntas y respuestas*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997.
- Glosario: instituciones, políticas y ampliación de la Unión Europea* Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000.
- Informe general sobre la actividad de la Unión Europea 1999*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000.
- Le Monde* (periódico), *Archives de l'histoire au jour le jour 1939-1998*, Publications Le Monde, París, 1999, <http://europa.eu.int>