

ACTUACION DE LA CEE EN EL CONFLICTO DEL GOLFO

Por JOSE ANTONIO DE YTURRIAGA BARBERAN (*)

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. ACTUACIÓN DE LA CEE DURANTE LA CRISIS DEL GOLFO. 1. *Condena de la invasión de Kuwait y adopción de sanciones contra Irak.* 2. *Condena del trato dado por Irak a los extranjeros.* 3. *Intentos de negociación para una solución pacífica del conflicto.*—III. JUICIO CRITICO. 1. *Actuación de la CEE en el conflicto del Golfo.* 2. *Incidencias del conflicto del Golfo en el proceso de integración política de la CE.*

I. INTRODUCCIÓN

Las Comunidades Europeas y sus países miembros han mostrado un interés especial por el desarrollo de los acontecimientos en Oriente Medio. Así, en su Declaración de Bruselas de 1987, los Ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad afirmaron lo siguiente:

«Los Estados Miembros de la Comunidad Europea tienen vínculos políticos, históricos, geográficos, económicos, religiosos, culturales y humanos de especial importancia con los países y

(*) Embajador de España en Irlanda.

pueblos del Medio Oriente. No pueden, por tanto, adoptar una actitud pasiva hacia una región tan próxima a ellos, ni permanecer indiferentes ante los graves problemas que la acosan. Las repercusiones de tales problemas afectan a los Doce en muchas formas» (1).

Cuando en 1980 se inició el conflicto entre Irak e Irán la Comunidad adoptó una actitud prudente. Sus miembros se inclinaban más bien hacia Irak —al que veían como único valladar para contener el expansionismo del integrismo chiíta del Ayatolah Jomeini—, lo que no les impidió hacer suculentos negocios vendiendo armas a tirios y troyanos. En diversas ocasiones, la CE hizo llamamientos a los contendientes para que cumplieran con las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, acordaran un inmediato cese de hostilidades y negociaran una solución «pacífica, comprensiva, justa, honorable y duradera» (2).

La CE fue algo más sensible al tema de la utilización de armas químicas por parte de Irak, si bien la formulación de su condena fue un tanto vaga y cautelosa. Así, tomando en consideración el informe de los expertos de las Naciones Unidas de que «fuerzas iraquíes habían utilizado en muchas ocasiones armas químicas contra las fuerzas iraníes», la Comunidad condenó en 1986 el uso de tales armas y expresó la necesidad del estricto cumplimiento de las disposiciones del Protocolo de Ginebra de 1925 (3). Un año más tarde, tras constatar que las tropas iraquíes habían empleado de nuevo armas químicas contra las fuerzas iraníes y que «la población civil ha sido sometida a ataques con armas químicas», la Comunidad reiteró su firme condena por la flagrante infracción del Protocolo de Ginebra y expresó su intención de

(1) Declaración de Ministros de Asuntos Exteriores, Bruselas, 23 de febrero de 1987, en *European Political Cooperation: Statements Issued from 1 January 1984 to 31 December 1987*, Copenhague, 1987, apartado 4-21.

(2) Ver, entre otras, las Declaraciones de los Ministros de Asuntos Exteriores de París (27 de febrero de 1984), Luxemburgo (29 de abril de 1985), La Haya (25 de febrero de 1986) y Copenhague (13 de julio de 1987). *Op. cit.* en la nota 1, apartados 4.2, 4.7, 4.14 y 4.19.

(3) Declaración de La Haya, de 8 de abril de 1986. *Op. cit.* en la nota 1, apartado 4.15.

hacer los arreglos necesarios para que se garantizara su cumplimiento (4).

La CE hizo una declaración especial tras el bombardeo de la villa de Halabcha con armas químicas, en la que expresó su viva preocupación por la realización de acciones militares ontra la población civil kurda, tras el alto el fuego en el conflicto irano-iraquí, así como por los rumores sobre el uso de armas químicas contra los kurdos, y reiteró una vez más su condena por tales violaciones del Derecho Humanitario Internacional (5).

La CE ha sido más expeditiva en su reacción tras la invasión de Kuwait por las tropas iraquíes y su actuación ha acompañado a la del Consejo de Seguridad de la ONU, cuando no la ha precedido. Pese a ello, no se ha librado de numerosas críticas, no siempre justificadas, por su incapacidad de intervenir en ciertos sectores ajenos a su competencia: los de la política exterior y de seguridad. Así, citemos algunos testimonios.

El ex Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, ha afirmado que la guerra del Golfo había sido un «fracaso para Europa, al haberse manifestado, una vez más, la incapacidad de los países del continente para adoptar una postura conjunta a la hora de hallar fórmulas que hubieran permitido conjurarla» (6); para el Comisario europeo Leon Brittan, la crisis del Golfo «ha puesto brutalmente de manifiesto las limitaciones que actualmente frustran la acción común de la Comunidad» (7); el también Comisario Abel Matutes ha declarado que «la Europa comunitaria, que es ya un “gigante económico”, ha demostrado ser un “enano político”, porque no tiene manifiestamente una política exterior común» (8); para el ex-Presidente Valery Giscard d'Estaing, «una de las víctimas de la guerra del Golfo ha sido la CE, a la que se prometía un brillante futuro antes del conflicto» (9); según el Ministro de Asuntos Exteriores Francisco Fernández Ordóñez, «Europa,

(4) Declaración de Bruselas, de 25 de mayo de 1987. *Op. cit.* en la nota 1, apartado 4.23.

(5) Declaración de Atenas, de 7 de septiembre de 1988, en *European Political Cooperation: Statements 1988*, Madrid, 1989, apartado III-25.

(6) *El Sol*, de 6 de febrero de 1991.

(7) *Europe*, de 15 de enero de 1991.

(8) *Ya*, de 6 de febrero de 1991.

(9) *Europe*, de 25 de enero de 1991.

en cuanto tal, no ha sido más que una nota a pie de página en la crisis del Golfo» (10), etc.

Antes de dar mi opinión a este respecto, examinemos la actuación de la CE a lo largo de la crisis, así como las incidencias del conflicto en la cooperación política comunitaria.

II. ACTUACIÓN DE LA CE DURANTE LA CRISIS DEL GOLFO

1. *Condena de la invasión de Kuwait y adopción de sanciones contra Irak*

El mismo día 2 de agosto de 1990, en que las tropas iraquíes invadieron Kuwait, tanto la ONU (11) como la CE condenaron sin paliativos la invasión. La Comunidad condenó «enérgicamente el uso de la fuerza por un Estado miembro de las Naciones Unidas contra la integridad territorial de otro Estado» y calificó semejante acto de «agresión militar» y de «violación de la Carta de las Naciones Unidas». Apoyó plenamente la resolución adoptada por el Consejo de Seguridad y solicitó «la retirada inmediata de las fuerzas iraquíes del territorio kuwaití» (12).

El día 4 —y adelantándose en dos días a las Naciones Unidas (13)—, la Comunidad adoptó las siguientes medidas: a) embargo de importaciones de petróleo de Irak y de Kuwait; b) congelación de los activos iraquíes en el territorio de los Estados miembros; c) embargo de venta de armas y otros equipos militares a Irak; d) suspensión de la cooperación militar, científica y técnica con Irak; e) suspensión de la aplicación a Irak del sistema de preferencias generalizadas (14).

El día 8 Irak decidió anexionarse Kuwait y, siguiendo el ejemplo de las Naciones Unidas (15), la CE rechazó la citada anexión —calificada como «contraria al derecho internacional y, por tanto, nula y sin

(10) *ABC*, de 10 de febrero de 1991.

(11) Resolución 660 (1990) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 2 de agosto de 1990.

(12) Declaración de Roma, de 2 de agosto de 1990.

(13) Resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad, de 6 de agosto de 1990.

(14) Declaración de Roma, de 4 de agosto de 1990.

(15) Resolución 662 (1990) del Consejo de Seguridad, de 9 de agosto de 1990.

efecto»—, así como el anunciado intento por parte de las autoridades iraquíes de ejercer actos de gobierno en el territorio de Kuwait» (16).

Para aplicar el embargo contra Irak, la mayor parte de los países comunitarios acordaron enviar unidades navales a la región del Golfo. La Comunidad carece de competencias en el ámbito de la seguridad y de la defensa, pero el Acta Unica prevé que ello no impide la estrecha colaboración en dicho ámbito en el seno de la Unión Europea Occidental o la OTAN (17). Por ello, y dadas las limitaciones de ámbito geográfico existentes en la Alianza Atlántica, los Estados miembros, con la excepción de Irlanda, decidieron coordinar su actuación, como ya hicieron en 1987, en el seno de la UEO. A estos efectos, el 21 de agosto se celebró una reunión ministerial en París a la que asistieron, amén de los miembros de la Unión, observadores de Dinamarca y Grecia. El Consejo acordó tomar las medidas necesarias par aplicar el embargo a Irak y hacerlo efectivo (18). Gran Bretaña envió 16 buques y 48 aeronaves; Francia, 14 buques y 36 aeronaves; Italia, 6 buques y 8 aeronaves; España, Bélgica y Holanda, 3 buques; y Dinamarca, Grecia y Portugal, 1 buque. Debido a las limitaciones de tipo constitucional, Alemania no pudo enviar unidades al Golfo, pero envió varios dragaminas y aviones a Turquía, dentro del ámbito geográfico de la OTAN.

Para respaldar la actuación de estas unidades, el Consejo de Seguridad adoptó el día 25 una resolución por la que autorizaba a las fuerzas marítimas desplegadas en la región del Golfo a que «utilicen las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, para detener a todo el transporte marítimo que entre y salga, a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos y asegurar la aplicación estricta de las disposiciones relativas al transporte marítimo establecidas en la resolución 661 (1990)» (19).

Como se habían suscitado dudas sobre si el embargo acordado por las Naciones Unidas se aplicaba también a las aeronaves, el Consejo de la UEO se reunió de nuevo en París y solicitó al Consejo de Segu-

(16) Declaración del Consejo de CPE, Bruselas, 10 de agosto de 1990.

(17) Párrafo 6-c) del artículo 30 del Acta Unica Europea, Luxemburgo, 17 de febrero de 1986. En *Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*, Madrid, 1987, pág. 361.

(18) Declaración del Consejo de la UEO, París, 21 de agosto de 1990.

(19) Resolución 665 (1990) del Consejo de Seguridad, de 25 de agosto de 1990.

ridad que adoptara la decisión pertinente para ampliar el embargo a las aeronaves (20), cosa que hizo el Consejo una semana más tarde (21).

La aplicación del embargo a Irak produjo sensibles pérdidas económicas para algunos países de la región. El Consejo de la CPE así lo reconoció y decidió conceder ayuda financiera a corto plazo a los tres países más afectados: Egipto, Jordania y Turquía (22). El 1.º de octubre, el Consejo acordó fijar esta ayuda en 1.5 billones de Ecus (500 millones con cargo al presupuesto comunitario y 1 billón con cargo a las contribuciones voluntarias de los Estados miembros) y se mostró dispuesta a examinar la concesión de ayuda a otros países afectados (23). El Consejo de Seguridad, a su vez, había adoptado unos días antes una resolución en la que se encargaba a un Comité «ad hoc» la tarea de «examinar las peticiones de asistencia recibidas con arreglo a las disposiciones del artículo 50 de la Carta de las Naciones Unidas y de formular recomendaciones al Presidente del Consejo de Seguridad para que adopte las medidas que corresponda» (24).

La CE reforzó su posición frente a la ilegal actuación de Irak en sendos comunicados conjuntos con la URSS y con el Consejo de Cooperación del Golfo. En el primero, la Comunidad y la Unión Soviética exigieron que Irak retirara de manera inmediata e incondicionalmente sus fuerza armadas de Kuwait, respaldaron el mantenimiento del embargo contra Irak y expresaron su decisión de adoptar medidas complementarias en el marco de las Naciones Unidas (25). En el segundo, la CE y los países ribereños del Golfo reiteraron su condena por la invasión de Kuwait, expresaron su compromiso «en favor del rápido restablecimiento de la legalidad, de la seguridad y de la estabilidad de la región», y subrayaron «los esfuerzos conjuntos tendentes a proporcionar asistencia financiera a los países más directamente afectados por la aplicación del embargo» (26).

(20) Resolución del Consejo de la UEO, París, 18 de septiembre de 1990.

(21) Resolución 670 (1990) del Consejo de Seguridad, de 25 de septiembre de 1990.

(22) Declaración del Consejo de la CPE, Roma, 7 de septiembre de 1990.

(23) Declaración del Consejo extraordinario de CPE, Nueva York, 1 de octubre de 1990.

(24) Resolución 669 (1990) del Consejo de Seguridad, de 24 de septiembre de 1990.

(25) Declaración Conjunta Euro-Soviética, de 27 de septiembre de 1990.

(26) Declaración Conjunta de la Comunidad Europea y del Consejo de Cooperación del Golfo, de 28 de septiembre de 1990.

El embargo contra Irak fue estrictamente aplicado gracias a la presencia de una importante fuerza aero-naval, especialmente de los países comunitarios, y las sanciones comenzaron a afectar adversamente a la economía iraquí. Según una estimación de las Naciones Unidas, a finales de año el embargo había hecho disminuir en un 50 por 100 el PNB de Irak; la importación de productos industriales, materiales, materias primas y maquinaria había disminuido en un 90 por 100; productos básicos como el acéite, el azúcar, el café, el pan o el jabón tuvieron que ser racionados; los transportes públicos prácticamente se paralizaron por falta de repuestos; las reservas de divisas quedaron exhaustas, y, sobre todo —tras el cierre de los oleoductos que atravesaban Turquía y Arabia Saudita—, Irak no pudo exportar ni una gota de petróleo, su casi única fuente de recursos (27).

El proceso no era, sin embargo, suficientemente rápido para los Estados que habían enviado fuerzas al Golfo, especialmente para Estados Unidos —que, el 8 de noviembre, había decidido doblar el número de sus efectivos, situándolos en casi medio millón de combatientes—. El aumento de los gastos y la irreductibilidad del Gobierno de Saddam Hussein a retirarse de Kuwait y volver al «statu quo ante», llevaron a los norteamericanos a promover la adopción de una nueva resolución del Consejo de Seguridad, en la que se daba a Irak un plazo máximo hasta el 15 de enero para abandonar su presa. En caso contrario, se autorizaba a los aliados a utilizar «todos los medios necesarios» para hacer valer y llevar a la práctica las resoluciones del Consejo y para «restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región» (28).

En su reunión de Roma, el Consejo Europeo afirmó que la completa retirada de Irak de Kuwait y la restauración de la soberanía kuwaití a su legítimo gobierno eran condiciones indispensables para una solución pacífica de la crisis, y advirtió que la resolución 678 del Consejo transmitía el inequívoco mensaje de que la comunidad internacional estaba decidida a asegurar la plena restauración de la legalidad internacional (29).

(27) *Irish Independent*, de 15 de enero de 1991.

(28) Resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad, de 28 de noviembre de 1990.

(29) Declaración del Consejo Europeo, Roma, 15 de diciembre de 1990.

2. *Condena del trato dado por Irak a los extranjeros*

A raíz de la anexión de Kuwait, Irak ordenó el cierre de las Embajadas extranjeras en el emirato y el traslado de su personal a Bagdad. Al mismo tiempo, detuvo a numerosos extranjeros, retuvo a otros y restringió la libertad de movimiento de los demás, prohibiéndoles que abandonaran Irak o Kuwait. La reacción de la CE no se haría esperar.

El 10 de agosto, los Ministros de Asuntos Exteriores rechazaron el traslado de las misiones diplomáticas de Kuwait y expresaron su grave preocupación por la situación de los extranjeros en Irak y en Kuwait, señalando que no escatimarían esfuerzos para que se permitiera a los ciudadanos comunitarios plena e incondicional libertad de movimiento en dichos países (30). Una semana más tarde, el Consejo de Seguridad adoptaría una resolución similar, en la que exigía a Irak que permitiera y facilitara la inmediata partida de los nacionales de terceros países, concediera a los funcionarios consulares «acceso inmediato y continuo» a dichos nacionales, y revocara su orden de «cerrar las misiones diplomáticas y consulares en Kuwait y de cancelar las inmunidades de su personal» (31).

La CE expresó su indignación «ante la intención anunciada por Irak de concentrar a los súbditos extranjeros cerca de bases y objetivos militares», reafirmó su intención de asegurar la protección de los súbditos extranjeros en Kuwait —considerando al Gobierno iraquí plenamente responsable de la seguridad de dichos súbditos—, y confirmó su determinación de mantener abiertas las misiones diplomáticas en Kuwait (32).

Irak amenazó con hacer evacuar por la fuerza las misiones diplomáticas en Kuwait que no cerraran sus puertas para el 24 de agosto y, ante la negativa de la mayoría de los países —incluidos todos los comunitarios—, ordenó el sitio de las citadas misiones. El 13 de septiembre, tropas iraquíes asaltaron las Embajadas de Holanda y de Francia en Kuwait y detuvieron a varias personas, incluido un Agregado

(30) Declaración del Consejo extraordinario de CPE, Bruselas, 10 de agosto de 1990.

(31) Resolución 664 (1990) del Consejo de Seguridad, de 18 de agosto de 1990.

(32) Declaración de París, de 22 de agosto de 1990.

militar francés, lo que provocó las iras del Presidente Mitterrand —que hasta entonces había adoptado una actitud contemporalizadora con su antiguo aliado— y la decisión del envío de tropas francesas al Golfo. La CE denunció éstos y otros ataques contra misiones diplomáticas como una grave violación del Convenio de Viena de 1961 —en el que es parte Irak—, exigió la inmediata liberación de los secuestrados, e instó a las autoridades iraquíes a que respetaran las disposiciones del Derecho Internacional (33). El Consejo de Seguridad adoptaría una resolución similar (34).

El Consejo de Asuntos Generales acordó, como medida de retorsión ante las violaciones de Irak, «expulsar al personal militar destinado en las Embajadas iraquíes y limitar la libertad de movimiento del personal de dichas Embajadas». El Consejo tomó una muy importante decisión, al afirmar que la Comunidad y sus Estados miembros «considerarían cualquier acto cometido contra uno o varios de ellos como si los afectara a todos», y al acordar, «con el mismo espíritu de solidaridad», que sus Embajadas en Kuwait «se hagan cargo colectivamente, en particular por lo que respecta a la protección de ciudadanos, de las responsabilidades de aquellas Embajadas cuyo personal sea obligado a abandonar Kuwait como consecuencia de los actos ilegales de las autoridades iraquíes» (35).

En el interim, Saddam Hussein había iniciado un macabro juego de «marchandeo» con los rehenes extranjeros —a un grupo de los cuales hizo aparecer en un lamentable «show» televisivo el 22 de agosto—, para provocar la visita de personalidades extranjeras y hacer ver a su opinión pública que Irak no estaba internacionalmente aislado. El primero que se prestó a este juego fue el Presidente austriaco Kurt Waldheim, quien el día 25 se entrevistó en Bagdad con Saddam y obtuvo, en recompensa, la liberación de los rehenes austriacos.

Como muestra de su «benignidad», unos días más tarde Saddam anunció la liberación de las mujeres y niños extranjeros mantenidos como rehenes. Ante esto, la CE reiteró que las autoridades iraquíes tenían la obligación de «permitir la salida de todos los ciudadanos ex-

(33) Declaración de Roma, de 14 de septiembre de 1990.

(34) Resolución 667 (1990) del Consejo de Seguridad, de 16 de septiembre de 1990.

(35) Declaración del Consejo de Asuntos Generales sobre la crisis del Golfo, Bruselas, 17 de septiembre de 1990.

tranjeros retenidos en contra de su voluntad», y eran responsables a título personal de su seguridad, de conformidad con el Derecho Internacional (36). Las Naciones Unidas siguieron, una vez más, la iniciativa de la Comunidad y afirmaron que Irak continuaba teniendo la responsabilidad del bienestar y seguridad de los nacionales de terceros Estados, conforme al derecho humanitario internacional (37).

El mal ejemplo de Waldheim fue seguido por una serie de personajes, ex-personajes y personajillos que se abalanzaron sobre Bagdad para retratarse con el líder baazista y obtener la liberación de unos cuantos nacionales. Para intentar poner coto a esta romería, el Consejo Europeo condenó la práctica iraquí de retener como rehenes a ciudadanos extranjeros, expresó su solidaridad en cuanto a lograr la liberación de todos los ciudadanos extranjeros retenidos, denunció la utilización sin escrúpulos que Irak estaba haciendo de dichos rehenes «con el único propósito inútil de intentar dividir a la comunidad internacional», y afirmó su determinación de «no enviar a representantes de sus Gobiernos de ningún tipo para negociar con Irak la liberación de los ciudadanos extranjeros» (38).

No se había aún secado la tinta de la declaración romana, cuando el ex-Canciller alemán Willy Brand —con la venia, al parecer, de su Gobierno— se unió a la legión de romeros y otros distinguidos «ex» de países comunitarios hicieron lo propio. Saddam siguió ejerciendo sus benéficas funciones de Rey Mago y, a medida que se producían las visitas, iba concediendo su gracia. El 18 de noviembre anunció que todos los rehenes serían liberados a partir del 25 de diciembre, y el 6 de diciembre propuso a la Asamblea Nacional (que no había intervenido en la decisión de tomar rehenes) que concediera la libertad a todos ellos, petición que fue obviamente atendida con magnanimidad por la Asamblea un día más tarde.

(36) Declaración de la CE sobre los ciudadanos extranjeros, Roma, 7 de septiembre de 1990.

(37) Resolución 666 (1990) del Consejo de Seguridad, de 13 de septiembre de 1990.

(38) Declaración del Consejo Europeo sobre la crisis del Golfo, Roma, 28 de octubre de 1990.

El Consejo Europeo mostró su alivio por la citada liberación, pero expresó su preocupación por la opresiva e inhumana ocupación de Kuwait y por los intentos de Irak de destruir la estructura del país (39). A este respecto, cabe mencionar la resolución del Consejo de Seguridad en la que condenó a Irak por su intento de «alterar la composición demográfica de la población de Kuwait y de destruir los libros del registro civil del Gobierno legítimo», y encomendó al Secretario General de la ONU que se encargara de la custodia de una copia del registro de la población de Kuwait, que comprendiera las inscripciones realizadas hasta el 1 de agosto de 1990 (40).

El Consejo de Seguridad adoptó asimismo otra interesante resolución tras una serie de regateos en los que se agudizó el vino de la primitiva propuesta británica, por temor a una posible aplicación analógica a las violaciones de derechos humanos producidas en los territorios ocupados por Israel. En ella se recordó a Irak que, con arreglo al Derecho Internacional, era «responsable por las pérdidas, daños o perjuicios ocasionados a Kuwait o a terceros Estados, y a sus nacionales y sociedades, como resultado de la invasión y de la ocupación de Kuwait» (41).

Intentos de negociación para una solución pacífica del conflicto

Tras la sorpresa de Irak por la inesperada reacción de la comunidad internacional ante su anexión de Kuwait, Saddam Hussein presentó el 12 de agosto un plan de paz global, en el condicionaba la retirada de sus tropas de Kuwait, entre otras cosas, a la retirada de Israel de los territorios ocupados y de las tropas sirias de Líbano. De esta manera hábil y oportunista, Saddam intentaba cubrir varios objetivos: ganarse el apoyo del pueblo palestino y de la opinión pública árabe y musulmana, poner a Siria en una situación embarazosa, debilitar la heterogénea alianza entre Estados Unidos y los países árabes, provocar a Israel y, sobre todo, poner de manifiesto la política de «doble estándar»

(39) Declaración del Consejo Europeo sobre la crisis del Golfo, Roma, 15 de diciembre de 1990.

(40) Resolución 677 (1990) del Consejo de Seguridad, de 28 de noviembre de 1990

(41) Resolución 674 (1990) del Consejo de Seguridad, de 29 de octubre de 1990.

seguida por la comunidad internacional —y por los Estados Unidos, en particular— hacia la conducta de Israel en los territorios ocupados.

Mientras Estados Unidos se limitó a afirmar que en modo alguno cabría establecer un vínculo entre la anexión de Kuwait y la ocupación de Palestina y otros territorios árabes, la Comunidad salió al quite de este magistral embite y el Consejo de CPE declaró lo siguiente en su reunión extraordinaria de septiembre:

«La Comunidad y sus Estados miembros creen que se tiene que otorgar una prioridad absoluta a la solución de la crisis creada por la agresión contra Kuwait, con la plena e incondicional puesta en práctica de las pertinentes resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Constituye otra injusticia contra el pueblo árabe el hecho de que la agresión de Irak contra Kuwait haya aplazado la búsqueda de progresos hacia una solución de otros problemas de la región, tales como el conflicto árabe-israelí, el problema palestino y la situación en el Líbano. Reafirman su viejo compromiso a favor de una solución justa, global y duradera de los problemas de la región, de acuerdo con las pertinentes resoluciones de la ONU y los principios expuestos por la Comunidad» (42).

El tema de una posible vinculación de algún tipo entre la ocupación de Kuwait y el conflicto árabe-israelita constituiría un punto de discordia entre los miembros de la CE, durante el vano proceso de búsqueda de una solución negociada del conflicto antes del término del ultimatum dado por las Naciones Unidas a Irak. La Comunidad se dividió fundamentalmente entre los que, sin aceptar una vinculación expresa, estimaban quehabría que abordar en breve plazo el tema palestino (Francia, Italia, España) y quienes se negaban en redondo a cualquier tipo de compromiso y se alineaban incondicionalmente con la posición de Estados Unidos (Gran Bretaña, Holanda, Dinamarca).

Una vez fijada en el 15 de enero de 1991 la fecha tope para la retirada de Irak de Kuwait, Estados Unidos adoptó una posición aparentemente más flexible para buscar una solución pacífica a la crisis

(42) Declaración del Consejo de la CPE sobre relaciones euro-árabes, Roma, 7 de septiembre de 1990.

del Golfo, sobre todo con vistas a la opinión pública doméstica. Así, el 30 de noviembre —un día después de la adopción de la resolución del Consejo de Seguridad sobre el ultimatum—, el Presidente Bush brindó a Irak una ocasión de diálogo político mediante sendas entrevistas entre el propio Bush y el Ministro iraquí de Asuntos Exteriores Tarik Aziz y entre Saddam Hussein y el Secretario de Estado James Baker, oferta que fue aceptada por el Presidente de Irak.

Tras este inicio de apertura, el Consejo Europeo expresó su apoyo al diálogo ofrecido por George Bush y alentó la acción mediadora del Secretario General de la ONU Javier Pérez de Cuéllar, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y los países árabes. Asimismo, subrayó «el valor de un contacto entre la Presidencia y el Ministro de Asuntos Exteriores de Irak, destinado a asegurar, en colaboración con otros miembros de la comunidad internacional, el pleno cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad» (43). A estos efectos, la CE propuso a Aziz que se entrevistara con el Ministro de Asuntos Exteriores de la Presidencia Gianni De Michelis a su regreso de Washington.

Irak aceptó la fecha propuesta por Estados Unidos para la entrevista de Washington, pero éstos no aceptaron la fecha propuesta por aquél para la entrevista de Bagdad, por estimar que resultaba demasiado cercana a la fecha tope del 15 de enero. Ante la negativa de Irak a aceptar las fechas alternativas propuestas por la parte americana, se suspendieron las negociaciones. Tras esta decisión, se reabrió la discusión en el seno de la Comunidad y los incondicionales de Estados Unidos hicieron prevalecer su opinión de que se debía supeditar la entrevista Aziz-De Michelis a la celebración de la entrevista Aziz-Bush.

El 3 de enero Bush expresó su disposición de «recorrer una extra milla en pro de la paz» y propuso «in extremis» la celebración de una entrevista Baker-Aziz en Ginebra entre los días 7 y 9 del citado mes, y Saddam aceptó la propuesta. Desbloqueada la situación, la CE —tras reiterar que la entera responsabilidad sobre la opción entre guerra y paz recaía exclusivamente sobre el Gobierno iraquí y que el establecimiento de cualquier vinculación entre la plena aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad y «otros problemas» era totalmente

(43) Párrafo 3 de la Declaración del Consejo Europeo sobre la crisis del Golfo, Roma, 15 de diciembre de 1990.

inaceptable— invitó al jefe de la diplomacia iraquí a una entrevista con la «troika» comunitaria en Luxemburgo el 10 de enero. La Comunidad añadió —en un intento de ofrecer un mínimo de contrapartida— que «una vez que la crisis actual haya hallado una solución pacífica, mediante el respeto integral de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU», mantenía su compromiso de contribuir activamente a la solución de «otros problemas» de la región» (44).

Irak rechazó la invitación de la CE, a la que acusó de ser un mero acólito de Estados Unidos, e indicó que si la «troika» quería entrevistarse con Tarik Aziz, sería bien recibida en Bagdad. La Comunidad lamentó que no hubiera sido aceptada su invitación —que fue mantenida—, consideró que ello no contribuía a los «esfuerzos desplegados para buscar una solución pacífica a la guerra del Golfo» y pidió al Gobierno iraquí que reconsiderara su decisión (45).

El 9 de enero tuvo lugar en Ginebra la entrevista entre Baker y Aziz, que —como era de esperar— resultó un fracaso total. Las rigidez de las instrucciones dadas a Baker —que fueron aireadas por los medios de comunicación— y la epístola moral de Bush a Saddam —que no fue aceptada por Aziz— no dejaban margen alguno a la esperanza de una solución negociada.

Los Ministros de Asuntos Exteriores de la CE se reunieron el día 10 y una vez más se pusieron de manifiesto las considerables divergencias existentes en su seno. El «punctus dolens» radicaba en sí, para tratar de eludir el inevitable conflicto armado, cabía hacer algún gesto hacia la opinión árabe en el tema palestino, que permitiera a Irak salvar la cara si al fin accedía a aceptar la retirada de sus tropas de Kuwait. Mientras la gran mayoría se mostraba dispuesta a «dar salida al toro», Gran Bretaña, Holanda y Dinamarca se opusieron terminantemente. Como afirmó el Ministro danés de Asuntos Exteriores Uffe Elleman-Jensen, «no se debe ofrecer nada a Saddam por marcharse de Kuwait, pues no se paga a un agresor por deshacer su entuerto». Ante la insistencia de Francia de hacer un «pequeño gesto», cual era el anuncio de que se convocaría, «a su debido momento», una conferencia internacional bajo los auspicios de la ONU para tratar de resolver el conflicto

(44) Declaración del Consejo extraordinario de la CPE sobre la crisis del Golfo, Luxemburgo, 4 de enero de 1991.

(45) Declaración de la CE sobre la crisis del Golfo, Luxemburgo, 6 de enero de 1991.

árabe-israelita, el Ministro danés advirtió que cualquier tentativa por parte de cualquiera de los miembros de actuar por su cuenta en la crisis del Golfo «socavaría los esfuerzos tendentes a establecer una política exterior común de la CE» (46).

Ante la ausencia de consenso y en un intento de presentar un frente comunitario común, los Ministros se limitaron a declarar su apoyo incondicional a los esfuerzos de mediación de Javier Pérez de Cuéllar frente al propio Saddam Hussein, en los siguientes términos:

«La Presidencia mantiene la esperanza de que se garantizará la plena e integral aplicación de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de forma pacífica. A tal efecto, la Comunidad y sus Estados miembros apoyan plenamente la labor realizada por el Secretario General de las Naciones Unidas, con quien los Ministros de Asuntos Exteriores de los 12 se reunirán mañana, 11 de enero, en Ginebra» (47).

Los Ministros se entrevistaron con Pérez de Cuéllar para dejar constancia pública del respaldo a su difícil misión, pero la reunión del Secretario General con Saddam Hussein el día 11 en Bagdad —que era la ultimísima oportunidad— constituyó un rotundo fracaso ante la intransigencia iraquí. De regreso de Irak, Pérez de Cuéllar informó en París al Presidente François Mitterrand y al Presidente del Consejo de Ministros de la CE Jacques Poos del fracaso de su misión, y los Ministros comunitarios celebraron el día 14 una nueva sesión extraordinaria del Consejo de CPE para examinar la situación. Francia intentó sacar adelante una modesta propuesta de compromiso, que había sido sugerida a Saddam por el Presidente del Comité de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional, Michel Vauzelle, en una larga entrevista celebrada en Bagdad el 5 de enero, y que constaba de los siguientes puntos: a) compromiso de Irak de retirarse de Kuwait de acuerdo con un calendario fijo y comienzo inmediato de una retirada rápida y masiva; b) control y verificación de la retirada mediante el envío de observadores internacionales y establecimiento de la paz; c) garantía de no

(46) Ver crónica de SEAN FLYNN en *The Irish Times*, de 12 de enero de 1991.

(47) Comunicado de la Presidencia de la CE sobre la crisis del Golfo, Luxemburgo, 10 de enero de 1991.

agresión a Irak; d) inicio de negociaciones, en coordinación con los países árabes, para hallar una solución pacífica al conflicto; y e) contribución de la ONU a la solución de los «otros problemas» de la región. El quinto punto —que era, sin duda, el más peliagudo— estaba redactado de la siguiente manera:

«Una vez obtenida la solución del conflicto, en cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad, los miembros de éste aportarán su contribución activa para la solución de los otros problemas e la región, en especial el conflicto árabe-israelita y el problema palestino, mediante la convocatoria, en el momento adecuado, de una Conferencia internacional (dotada de una estructura apropiada), de conformidad con la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 20 de diciembre de 1990, a fin de garantizar la seguridad, la estabilidad y el desarrollo en esta parte del mundo» (48).

Ante la oposición de Gran Bretaña, Holanda y Dinamarca a la propuesta francesa, el Consejo adoptó una declaración anodina en la que, tras constatar que el asunto pasaba a la decisión del Consejo de Seguridad, respaldó una vez más la aplicación plena e incondicional de las resoluciones pertinentes del Consejo, subrayó que había hecho todos los esfuerzos posibles para lograr una solución pacífica del conflicto y concluyó que —ante la continuada negativa de las autoridades iraquíes a cumplir dichas resoluciones— «no existían a la sazón las condiciones necesarias para una nueva iniciativa europea». Los 12 reafirmaron su compromiso de contribuir de forma activa a la solución de los otros problemas de la región, una vez solucionada la crisis del Golfo, y reiteraron su apoyo a la convocatoria de una conferencia internacional de paz sobre el Medio Oriente a su debido momento (49).

Francia presentó al día siguiente su fallida propuesta ante el Consejo de Seguridad, donde se encontró con el rechazo tanto de Irak, como de Estados Unidos y Gran Bretaña. La suerte estaba echada. El día

(48) Proyecto de Declaración presentado por Francia al Consejo de Seguridad, Nueva York, 14 de enero de 1991.

(49) Declaración del Consejo Extraordinario de CPE sobre la crisis del Golfo, Bruselas, 14 de enero de 1991.

17 las fuerzas aéreas de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Kuwait y Arabia Saudita iniciaron los bombardeos de Kuwait y de Irak, países a los que más tarde se sumarían Italia y Dinamarca. Ese mismo día, la Presidencia de la CE expresó el profundo pesar de sus miembros porque se había hecho necesario el «recurso a la fuerza para obligar a Irak a retirarse de Kuwait y restablecer de esta forma la legalidad internacional», y expresó su deseo de que el conflicto fuera de corta duración y de que los dirigentes iraquíes reconocieran de inmediato el alcance de su error y obraran en consecuencia (50).

Al día siguiente, el Consejo de la CPE confirmó las declaraciones de la Presidencia y dio un paso más al «expresar su solidaridad» con los Estados miembros y otros miembros de la comunidad internacional, cuyas fuerzas armadas habían intervenido para restablecer la legalidad. La Comunidad reiteró, una vez más, su compromiso de apoyar la convocatoria de una conferencia internacional de paz sobre Oriente Medio en el momento adecuado, si bien añadió —curándose en salud— que era evidente que dicha conferencia necesitaría una «seria preparación» (51)

La CE mantuvo un perfil bajo durante el desarrollo de las actividades bélicas, sin tomar iniciativa alguna con vistas a una solución negociada del conflicto y, aunque algunos de sus miembros se mostraron sensibles a los intentos mediadores de la URSS, la Comunidad, en cuanto tal, se limitó a «tomar nota con interés del llamamiento del Presidente Gorbachov a los dirigentes iraquíes», especialmente en lo relativo a la «retirada completa e incondicional de las tropas iraquíes de Kuwait», y al «restablecimiento de la soberanía y del Gobierno legítimo de este país» (52).

Cuando se inició la ofensiva terrestre, la CE lamentó que Irak no hubiera respondido de forma positiva al llamamiento de la coalición internacional para una retirada inmediata e incondicional de Kuwait, manifestó «estar al lado de las fuerzas de la coalición aliada» y expresó su esperanza de que la liberación de Kuwait podría «realizarse rápida-

(50) Declaración de la Presidencia de la CE sobre la crisis del Golfo, Luxemburgo, 17 de enero de 1991.

(51) Declaración del Consejo Extraordinario de CPE sobre el conflicto del Golfo, París, 18 de enero de 1991.

(52) Declaración del Consejo de CPE sobre la crisis el Golfo, Luxemburgo, 19 de febrero de 1991.

mente y con una mínima pérdida de vidas humanas por ambas partes» (53).

La rendición incondicional de Irak era cuestión de tiempo y no merecía la pena hacer la menor concesión a Saddam. Cuando a finales de febrero éste tuvo que arrojar la toalla, la CE se felicitó por la suspensión de las operaciones militares en el Golfo, mostró su gratitud al conjunto de Estados que habían enviado tropas «para lograr el respeto de las resoluciones del Consejo de Seguridad», expresó su esperanza de que el Gobierno iraquí aceptaría rápidamente las condiciones formuladas por la coalición y afirmó que incumbía al Consejo de Seguridad «adoptar las medidas necesarias para poner fin al conflicto» (54).

El Consejo fijaría días después las condiciones para la suspensión de las hostilidades: a) cumplimiento de todas sus resoluciones (especialmente las relativas a la rescisión de las acciones sobre la anexión de Kuwait, aceptación de responsabilidad por los daños causados con motivo de la invasión y ocupación del emirato, liberación de detenidos y devolución de las propiedades incautadas; b) cese de las acciones hostiles (incluido el sobrevuelo de aviones de guerra); c) designación de un equipo militar que se reuniera con el mando aliado para definir los aspectos técnicos del cese de las hostilidades; d) liberación inmediata de todos los prisioneros de guerra; y e) suministro de información sobre situación de minas y otras trampas explosivas, así como de materiales para la guerra química y bioquímica (55).

Un mes más tarde el Consejo adoptó una larga, compleja y drástica resolución en la que fijaba las condiciones impuestas a Irak para el cese definitivo de las hostilidades: a) aceptación de la inviolabilidad de la frontera entre Irak y Kuwait establecida por el Acuerdo de 1963; b) despliegue de un contingente de observadores de la ONU en una zona desmilitarizada a caballo de la citada frontera; c) inutilización de todas las armas químicas y biológicas, así como de los misiles balísticos de un alcance superior a los 150 Kms; d) compromiso de no adquirir o desarrollar armas nucleares y colocación de todo su material nuclear bajo control de la OIEA; e) devolución de las propiedades in-

(53) Declaración de la CE sobre la crisis del Golfo, Luxemburgo, 24 de febrero de 1991.

(54) Declaración de la CE sobre la crisis el Golfo, Luxemburgo, 28 de febrero de 1991.

(55) Resolución 686 (1991) del Consejo de Seguridad, de 2 de marzo de 1991.

cautadas y aceptación de su responsabilidad por los daños directamente causados como consecuencia de su ilegal ocupación de Kuwait; f) mantenimiento del embargo, salvo para alimentos y otros suministros esenciales para las necesidades de la población civil; y g) compromiso de no cometer o apoyar actos de terrorismo internacional (56). Tras la comunicación oficial por parte del Gobierno iraquí de la aceptación de las citadas condiciones, se hizo efectivo el cese formal de las hostilidades en el conflicto del Golfo.

III. JUICIO CRÍTICO

1. *Actuación de la CE en el conflicto del Golfo*

La CE ha adoptado, en líneas generales, una actitud coherente en el conflicto del Golfo, dentro de sus limitaciones. Como ha afirmado el Presidente de la Comisión Jacques Delors, desde el primer día, la Comunidad «ha adoptado las posturas firmes que se esperaba de ella y ha confirmado el compromiso de sus Estados miembros de hacer respetar el embargo, arma principal para la disuasión del agresor; pero, desde que resultó claro que las armas tendrían que hablar, la Comunidad carecía de los mecanismos institucionales y de la fuerza militar de intervención que le hubieran permitido actuar en cuanto tal Comunidad» (57). La Ministra francesa de Asuntos Europeos, Elizabeth Guigou, ha comentado, a su vez, lo siguiente:

«La crisis del Golfo ha demostrado que, en una primera fase, los 12 han sido capaces de reaccionar de una forma coherente, incluso antes que otros, pero ha demostrado asimismo que su acción es limitada porque carecen de una política exterior común; de aquí la necesidad de aprovechar la oportunidad de la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política para facilitarles tal política» (58).

(56) Resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad, de 5 de abril de 1991.

(57) Alastair Buchan Memorial Lecture, Londres, 7 de marzo de 1991.

(58) *Europe*, de 25 de enero de 1991.

En efecto, de acuerdo con el Acta Unica Europea —que ha institucionalizado la cooperación política—, los Estados miembros de la CE «procurarán» simplemente «fomular y aplicar conjuntamente una política exterior europea» y se muestran dispuestos tan sólo a «una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad», excluyendo los militares. Y para que no quede ninguna duda, establece que las disposiciones del Acta «no obstarán a la existencia de una cooperación más estrecha, en el área de la seguridad» entre determinadas Partes, en el marco e la UEO o de la OTAN (59). La exigencia del consenso para la adopción de decisiones en el ámbito de la cooperación política constituye una dificultad adicional para la acción de la Comunidad en conflictos como los del Golfo.

Entre los elementos positivos de la actuación de la CE cabe señalar los siguientes:

a) Reacción firme e inmediata ante el acto de agresión de Irak contra Kuwait. La Comunidad condenó, desde el primer momento y sin ambages, la invasión de las tropas iraquíes del territorio de Kuwait, la anexión del emirato, el ejercicio de actos soberanos por las autoridades ocupantes, la toma de rehenes y otras violaciones de derechos humanos y la negativa de Irak a cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad.

b) Aplicación del embargo: La CE decretó un embargo total contra Irak, incluso antes que lo decidieran las Naciones Unidas, y sus Estados miembros lo han respetado y lo han hecho respetar mediante el envío de unidades navales y aéreas a las zonas del Golfo y el Mar Rojo. Como la Comunidad carece de competencias en el ámbito de la seguridad, las funciones coordinadoras de estos efectivos fueron realizadas por la UEO (integrada por 9 de los 12 Estados miembros), con la colaboración de Dinamarca y Grecia, que asistieron como observadores a las reuniones realizadas a tales efectos por la Unión. Fue asimismo la UEO la que defendió la necesidad de extender el embargo al transporte aéreo y solicitó al Consejo la adopción de la resolución correspondiente.

(59) Párrafos 1 y 6 del artículo 30 del Acta Unica Europea, Luxemburgo, 17 de febrero de 1986, *op. cit.* en la nota 17, págs. 358 y 361.

Como ha manifestado el Ministro alemán de Asuntos Exteriores Dietrich Genscher, la cohesión mostrada por los 12 en el embargo contra Irak ha constituido un testimonio de acción común en el ámbito de la política exterior que no se debe minusvalorar (60). La CE no sólo ha aplicado el embargo de forma ejemplar, sino también ha ayudado financieramente a los países de la región más adversamente afectado por sus consecuencias, como Egipto, Jordania y Turquía. Especial importancia ha tenido el mantenimiento de la ayuda a Jordania, dada la política vindicativa y sancionadora de Estados Unidos, Arabia Saudita y otros países del Golfo por el apoyo verbal a Irak del Rey Hussein y del Gobierno y pueblo jordanos.

c) Firmeza en el tema de las misiones y protección de nacionales: La CE ha condenado sin paliativos la decisión iraquí de cerrar las misiones diplomáticas y consulares en Kuwait y, pese a las amenazas y presiones de las fuerzas de ocupación, se negó a cerrarlas y mantuvo su postura hasta que fue físicamente imposible conservarlas abiertas. Hasta el último momento sostuvo que, aunque materialmente fueran cerradas, jurídicamente seguían abiertas.

La Comunidad protestó una y otra vez por la violación de los derechos humanos de sus nacionales, especialmente en lo relativo a la privación de la libertad de movimiento, y exigió el libre acceso de los funcionarios consulares a los ciudadanos detenidos o retenidos. Consagró el principio «dartagnanesco» de que consideraría cualquier acto cometido contra uno de los Estados miembros como si hubiera sido realizado contra todos ellos, y dio un paso adelante en pro de la comunitarización de la protección en el exterior al encomendar colectivamente a las misiones en Kuwait la responsabilidad de proteger a los ciudadanos nacionales de Estados miembros cuyas misiones se vieron obligadas a abandonar el emirato.

La actuación de la CE también ofreció sus sombras —aún dentro del ámbito restringido de sus competencias—, de las que cabe mencionar las siguientes:

a) Alineamiento con las posiciones norteamericanas: La CE no ha mantenido una actitud propia en el conflicto y se ha alineado sistemáticamente con las posiciones maximalistas adoptadas por Estados Unidos, difuminándose su propia identidad. Aunque en el fondo la pos-

(60) *Ya*, de 5 de febrero de 1991.

tura de uno y otro ante la flagrante agresión de Irak contra Kuwait era coincidente, la Comunidad podía y debería haber adoptado una posición más matizada en el conflicto en temas como búsqueda de una fórmula para evitar el conflicto armado, participación de las Naciones Unidas en la crisis o búsqueda de una solución negociada de la misma.

El punto culminante de esta actitud clientelista —impuesta por Gran Bretaña, Holanda y Dinamarca, amparados en el consenso— fue el aplazamiento del encuentro de Aziz con De Michelis, en tanto no se entrevistara previamente con Bush. No parece que hubiera ninguna razón de peso que justificara esta concesión que, de un lado, revelaba la desconfianza de Estados Unidos hacia sus aliados europeos y, de otro, suponía el reconocimiento de que —en temas considerados importantes— la CE era incapaz de seguir una política independiente de la preconizada por el «big brother». No es pues de extrañar que el Gobierno iraquí diera unas sonoras calabazas a la segunda petición de entrevista con Aziz —una vez cumplida la condición «sine qua non» de haber pasado previamente por la aduana norteamericana— y acusara a la Comunidad de ser un simple acólito de los Estados Unidos.

Como ha afirmado Raúl Morodo, la solidaridad comunitaria ha funcionado no tanto para reafirmar la identidad europea, como para adscribirse a la posición americana. Considera criticable «la falta de imaginación europea por la ausencia de propuestas mediadoras y conciliadoras razonables... que hubiesen evitado la confrontación bélica o, al menos, haberlo intentado seriamente y no, a última hora, de forma testimonial» (61).

b) Debilitamiento de la postura sobre el conflicto árabe-israelita: Desde la famosa Declaración de Venecia de 1980, la CE ha mantenido una posición ecuánime y objetiva sobre el conflicto del Oriente Medio, desmarcándose de la postura norteamericana de incondicional apoyo a Israel. La comunidad ha defendido al mismo tiempo el derecho de Israel a la existencia dentro de fronteras seguras y garantizadas y el derecho del pueblo palestino a la libre determinación con todas sus consecuencias. Ha preconizado una solución global, justa y duradera del conflicto mediante la negociación en una conferencia internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas en la que participen todas las partes interesadas, incluida la OLP.

(61) *El País*, de 6 de marzo de 1991.

Pero aunque la CE ha mantenido estos principios, a la hora de la verdad no ha sido capaz de defenderlos ante la presión combinada de Estados Unidos e Israel. Un claro ejemplo de ello se ha puesto de manifiesto durante el conflicto del Golfo. Saddam Hussein ha tenido la habilidad de presentarse como el campeón de la causa palestina al vincular artificialmente su ocupación de Kuwait con la presencia de Israel en los territorios ocupados. En lugar de desenmascarar la falacia del líder iraquí y ponerlo en evidencia, y de hacerse paladín de la solución negociada del conflicto palestino, la Comunidad —alineándose una vez más con la posición de Estados Unidos bajo el pretexto de una solidaridad no justificada en este caso— se limitó a negar la existencia de cualquier tipo de conexión y puso en sordina su bien establecida posición, con la subsiguiente pérdida de credibilidad ante la opinión pública árabe y musulmana.

La propuesta francesa de hacer un «pequeño gesto» no podía ser más inocua. Reproducía textos contenidos en resoluciones de las Naciones Unidas y declaraciones de la CE que habían sido unánimemente aceptadas por todos los Estados miembros. Requería la previa solución del conflicto de Kuwait, y el compromiso de los Estados miembros del Consejo de Seguridad se limitaba a contribuir de forma activa a la solución de «otros problemas» de la región. Era, por otra parte, suficientemente vaga en cuanto a la conferencia internacional, que debería ser convocada «en el momento apropiado» y a la que se otorgaría «una estructura adecuada», por lo que no prejuzgaba la participación en la misma ni sus resultados. Como reconoció el Primer Ministro irlandés Charles Haughey, la tentativa final francesa para evitar las hostilidades contaba con el claro apoyo de la mayoría de los Estados miembros de la CE (62), pero Gran Bretaña y Holanda impidieron su adopción.

c) Cesión parcial al chantaje de Saddam Hussein: La CE se mantuvo firme en los principios al condenar la toma por las autoridades iraquíes de ciudadanos extranjeros como rehenes y su retención en lugares cercanos a posibles objetivos militares, y al expresar su determinación de negarse a enviar representantes de sus Gobiernos a negociar con Irak la liberación de los ciudadanos extranjeros. Sin embargo, sus

(62) Discurso de aceptación del Premio de «Europeo del Año», en *The Irish Times*, de 29 de enero de 1991.

Estados miembros no siempre estuvieron a la altura de las circunstancias y toleraron los viajes a Bagdad de personas más o menos destacadas de la vida política de sus respectivos países, que hicieron el juego a los designios propagandísticos del líder iraquí.

2. *Incidencias del conflicto del Golfo en el proceso de integración política de la CE*

Aún reconociendo que los medios que facilita la cooperación política de la CE en los actuales momento no bastan para hacer frente a crisis tan importantes como la del Golfo, el Ministro luxemburgués de Asuntos Exteriores Jacques Poos ha mantenido que la coordinación entre los miembros de la Comunidad nunca ha sido tan intensa. «¿Por qué se mortifica Europa hasta el extremo de haberse afirmado que ha sido la víctima de la guerra del Golfo?» —se pregunta Poos—. Por el contrario —responde—, Europa debe extraer buenas conclusiones de esta guerra: el reconocimiento de la necesidad de que la Comunidad fortalezca su capacidad de acción, se dote de las estructuras y normas adecuadas, y establezca una unión política poderosa que le permita ejercer la función que le corresponde en el ámbito internacional; en otras palabras, que establezca una auténtica política exterior y de seguridad común (63). Como ha señalado el Primer Ministro italiano Giulio Andreotti, la lección de la crisis del Golfo no debe pasar desapercibida y puede representar una contribución decisiva al debate actual sobre la unión política (64).

Según Elizabeth Guigou, era difícil que la CE se expresara como tal en la crisis del Golfo cuando todavía no tiene estructuras ni competencias en materia de política exterior, y menos aún, en el ámbito militar; por tanto, no se puede reprochar a la Comunidad no haber hecho algo para lo que no estaba preparada. «Me parece que la decepción provocada por la inexistencia de la Europa política durante la crisis del Golfo —ha afirmado la Ministra francesa— es una prueba de lo bien fundado de nuestra voluntad de construirla y una razón

(63) *Europe*, de 21 de febrero de 1991.

(64) *Europe*, de 5 de febrero de 1991.

suplementaria para hacerlo. La guerra del Golfo ha demostrado la necesidad de la Unión de Europa» (65).

Esta opinión es compartida por Francisco Fernández Ordóñez, para quien las discrepancias europeas ante el conflicto «evidencian precisamente la necesidad que tenemos de alcanzar una integración política» (66). Existen a este respecto dos posturas bien definidas y contrapuestas: de un lado, la de los países que no desean avanzar y que afirman que la crisis del Golfo demuestra la incapacidad para seguir adelante en el proceso integrador; de otro, la de los países que piensan que, si no es posible avanzar, «estaremos perdidos como europeos y cada país seguirá su propia política» (67).

La primera postura se ha manifestado especialmente en Gran Bretaña, cuyo Primer Ministro John Major declaró que Europa no estaba aún madura para la unión política y que los compromisos de una política común se deberían demostrar con los hechos más que con las palabras (68). El Ministro de Asuntos Exteriores Douglas Hurd ha matizado la posición británica al afirmar que resultaría peligroso y erróneo deducir de la política seguida por Europa en la crisis el Golfo que una política común no es viable, y que lo que dicha crisis ha puesto de manifiesto es que resulta indispensable que los Estados miembros logren un acuerdo básico antes de establecer los mecanismos para una política exterior común (69). Hurd ha puntualizado que «la impresión pública de que, dado que la Comunidad ha desempeñado una función tan insignificante en la crisis del Golfo, cualquier esfuerzo dirigido a una política exterior común es una farsa, es una falsa impresión» (70), así como que, «a raíz de la crisis del Golfo, la unión política en Europa se ha hecho más difícil, a la par que más deseable» (71).

El propio Major ha querido mejorar la imagen poco europeísta de la Gran Bretaña al afirmar lo siguiente: «Quiero que estemos donde pertenecemos: en el mismo corazón de Europa, trabajando con nuestros socios en la construcción del futuro. Esta es una empresa que empren-

(65) *El País*, de 23 de marzo de 1991.

(66) *Ya*, de 5 de febrero de 1991.

(67) *ABC*, de 10 de febrero de 1991.

(68) *The Irish Times*, de 4 de febrero de 1991.

(69) *The Times*, de 5 de febrero de 1991.

(70) *The Times*, de 16 de febrero de 1991.

(71) *Europe*, de 21 de febrero de 1991.

demos con entusiasmo» (72). No todo el mundo está del todo convencido de la conversión paulina del nuevo gobierno conservador que ha sucedido al de Margaret Thatcher. Como ha señalado el editorialista del boletín *Europe*, «la posición británica sigue estando esencialmente distante de lo que sería necesario para que todos juntos demos un paso decisivo en el camino hacia la Unión Europea» (73).

En la segunda posición se alinean fundamentalmente Alemania, Francia, Italia y España, así como la Comisión. Frente a la actitud derrotista de los partidarios del inmovilismo, Dietrich Genscher ha declarado lo siguiente: «No podemos permitir que los acontecimientos de los pasados meses se conviertan en un argumento barato contra la unión política. No se debe permitir a nadie que oculte sus reticencias hacia Europa tras el desarrollo de los acontecimientos en el Golfo (74).

En su opinión sobre la Unión Política, la Comisión afirmó que en la Unión Europea se debería producir una ósmosis entre la política económica, social, financiera y monetaria, y la política exterior, que debería cubrir asimismo temas de seguridad y de defensa (75). Según la propuesta española, la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, constituidos en Unión Política, formularán y aplicarán una política exterior y de seguridad común, que comprende las relaciones exteriores de la Comunidad, todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones de seguridad (76).

Asimismo, en una carta conjunta dirigida al Presidente del Consejo Europeo, el Canciller Helmut Kohl y el Presidente François Mitterrand afirmaron que la política exterior y de seguridad común debería extenderse a todas las áreas y que la Unión Política Europea habría de incluir una auténtica política de seguridad común, que llevaría a una defensa común (77).

(72) Discurso pronunciado en Bonn, el 11 de marzo de 1991, en *El País*, de 13 de marzo de 1991.

(73) *Europe*, de 21 de febrero de 1991.

(74) *El País*, de 15 de febrero de 1991.

(75) Opinión de la Comisión de la CE, de 21 de octubre de 1990, en EC, *Political Union*, Bruselas, 1990.

(76) Propuesta española sobre la política exterior y de seguridad común, de 2 de noviembre de 1990.

(77) Carta de Kohl-Mitterrand a Andreotti, de 6 de diciembre de 1990, en *Europe*, de 10-11 de diciembre de 1990.

Siguiendo esta línea, el Consejo Europeo de Roma acordó lo siguiente, en relación con el mandato de la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política:

«El Consejo Europeo se complace del amplio acuerdo sobre los principios básicos relativos a la vocación de la Unión de abordar los aspectos de la política exterior y de seguridad, de conformidad con un continuo proceso evolutivo y de una forma unitaria, sobre la base de los objetivos establecidos en el Tratado de Roma...

En lo que respecta a la *seguridad común*, se debe considerar una gradual extensión de la función de la Unión en este área, en especial en relación, inicialmente, con temas debatidos en organizaciones internacionales... Asimismo, el Consejo Europeo hace hincapié en que, con vistas al futuro, se debe examinar la posibilidad de una función de la Unión en *asuntos de defensa*, sin perjuicio de las obligaciones de los Estados miembros existentes en este terreno —teniendo en cuenta la necesidad de mantener y fortalecer los vínculos en el marco de la Alianza atlántica— y de las posiciones tradicionales de otros Estados miembros. También se deberán examinar la idea de un compromiso por parte de los Estados miembros de prestarse asistencia mutua, así como las propuestas presentadas por algunos Estados miembros sobre el futuro de la Unión Europea Occidental» (78).

El tema de la seguridad y de la defensa es el que más problemas está planteando en el seno de la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política, porque los países más atlantistas (Gran Bretaña, Holanda, Portugal y Dinamarca) temen que el establecimiento de una política europea común en este ámbito pueda ir en detrimento de la OTAN y de la presencia de las tropas norteamericanas en Europa. Como ha afirmado Douglas Hurd, la CE no debe establecer planes para una política exterior, de seguridad y de defensa común sin tener

(78) Apartado 2 de la Declaración del Consejo Europeo sobre Unión Política, Roma, 15 de diciembre de 1990, en *The Irish Times*, de 16 de diciembre de 1990.

en cuenta la importancia de los Estados Unidos, y Gran Bretaña no desea forjar vínculos más estrechos en el seno de la Comunidad a expensas de sus «relaciones especiales» con Washington (79). Esta sincera declaración explica la actitud adoptada por Gran Bretaña durante la crisis del Golfo y su oposición a cualquier iniciativa comunitaria que no se alinee con la posición de Estados Unidos. Como ha comentado De la Gorce, por otra parte, al alinearse de forma total con la política norteamericana en la crisis del Golfo, Gran Bretaña ha defendido el orden internacional que contribuyó a establecer en el Oriente Medio (80).

Gran Bretaña ha cambiado, sin embargo, su política thatcheriana de oposición frontal a cualquier política común de seguridad y de defensa, por una táctica más sutil de ataque desde dentro, inspirada probablemente en el principio lampedusiano de «que todo cambie, para que todo siga igual». Ya en un «non-paper» distribuido a finales del año, el Gobierno británico reconoció que «la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política desempeñará un papel fundamental en el desarrollo de una *identidad* europea más fuerte en temas de seguridad y de defensa para los años 90» (81). La nueva actitud británica se ha plasmado en una propuesta articulada, que sigue en gran medida el lenguaje poco comprometido del Acta Unica, con las correspondientes adiciones para mencionar la seguridad y dejar fuera de duda que cualquier tema de defensa deberá ser decidido por la UEO o por la OTAN. Así, los miembros de la Unión simplemente «*procurarán* formular y aplicar conjuntamente una política exterior y de seguridad común», y sólo los que sean miembros de la UEO o la OTAN deberán incrementar su colaboración en los ámbitos de seguridad y defensa «en el marco de ambas organizaciones». La propuesta prevé que, «cuando en la formulación o aplicación de la política exterior y de seguridad común surja algún tema relacionado con la defensa, cualquier consulta o acción cooperativa europea deberá realizarse dentro del marco de la Unión

(79) Churchill Memorial Lecture, de 20 de febrero de 1991, en *Europe*, de 21 de febrero de 1991.

(80) PAUL-MARIE DE LA GORCE: «Le Golfe en feu», en *Le Monde Diplomatique*, de 6 de febrero de 1991.

(81) Párrafo 1 del documento informal de Gran Bretaña, de 15 de diciembre de 1990.

Europea Occidental», la cual deberá mantener «los vínculos más estrechos posibles con la Alianza Atlántica» (82).

Como ha señalado Hurd, «estamos todos de acuerdo en que la construcción de una Europa integrada debe incluir cuestiones de seguridad y defensa; pero hablar de defensa europea sin contar con los Estados Unidos carece de sentido». La política exterior y de seguridad común no debería competir, a juicio del Canciller británico, con las tareas estrictamente militares de la OTAN, y la UEO es el organismo más adecuado para actuar como elemento para la coordinación europea en el seno de la Alianza y como brazo defensivo de la Unión Europea» (83).

La propuesta británica contiene una cláusula de escape para tener en cuenta la posición de neutralidad «de facto» de Irlanda, que no quiere vincularse a la UEO o a la OTAN, aunque sea indirectamente, y se ha negado hasta ahora a asistir como observadora a las reuniones celebradas por la UEO sobre temas de interés común en el ámbito de la seguridad durante la crisis del Golfo. Así, se establece que, «al adoptar sus posiciones y sus medidas nacionales, cada miembro de la Unión *tendrá plenamente en cuenta las posiciones de otros miembros*» (84). El Ministro de Estado británico en el Ministerio de Asuntos Exteriores Tristán Garel-Jones ha tranquilizado a sus vecinos al afirmar que la nueva «identidad defensiva europea» que surja de la Conferencia Intergubernamental no supondrá nuevos compromisos para el Gobierno irlandés, pues simplemente confirmará la presente situación. El Ministro se refirió a la práctica de las reuniones del Consejo de la CE que «se disolvieron en reuniones de la UEO, en las que Irlanda no participó», y afirmó que, al no ser la defensa competencia de la Comunidad, cualquier miembro de la misma o candidato a su integración podrá continuar siendo neutral (85).

Incluso Dinamarca —que había compartido con Gran Bretaña sus reticencias hacia el proceso de integración europea— se ha sumado a este proceso y ha presentado la siguiente propuesta: «La política exterior y de seguridad común comprenderá, en principio, todos los aspectos sobre los que los Estados miembros lleguen a un acuerdo unánime.

(82) Párrafos 1 y 3 el Título X de la propuesta británica sobre política exterior y de seguridad común, de 26 de febrero de 1991.

(83) *Expansión*, de 20 de abril de 1991.

(84) Párrafo 4-a) del Título X de la propuesta británica, Doc. cit. en la nota 81.

(85) *The Irish Times*, de 2 de mayo de 1991.

La cooperación militar propiamente dicha será desarrollada en el marco de las estructuras existentes de la Alianza, en cumplimiento de los actuales compromisos de Estados miembros en materia de defensa» (86). La nueva actitud de Dinamarca ha sido explicada de la siguiente manera por su Ministro de Asuntos Exteriores Uffe Ellemann-Jensen:

«La política exterior ocupa un puesto cada vez más central en las negociaciones (de la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política). Eso también es válido en cuanto a la política de defensa. Porque, ¿dónde está la frontera entre política exterior, política de seguridad y política de defensa?» (87).

Según la propuesta franco-alemana, la Unión Política y sus Estados miembros deben desarrollar una política exterior y de seguridad común que cubra todos los aspectos de las relaciones exteriores, y «aplicarán una política de seguridad común con miras a establecer, a su debido tiempo, un sistema defensivo europeo común, sin el cual la construcción de una Unión Europea quedaría incompleta». La propuesta prevé que la UEO debe convertirse en el vínculo de colaboración entre la Unión Política y la OTAN, la cual —junto con la presencia militar permanente de los Estados Unidos en Europa— «continúa siendo indispensable para la seguridad y la estabilidad europeas» (88).

La posición española al respecto es la siguiente: a) La Unión Política deberá desarrollar una política de seguridad común con el objeto de alcanzar una política de defensa común; b) durante el período transitorio, la UEO —que debe ser considerada como parte integral del proceso de Unión Europea— desarrollará las decisiones de la Unión en sus aspectos operativos; c) la UEO reforzará el componente europeo en la OTAN y, aunque esté dotada de medios operativos propios, podrá utilizar los medios de la Alianza bajo el concepto de la «doble función»;

(86) Propuesta danesa sobre política exterior y de seguridad común, de 20 de marzo de 1991, en *Europe*, de 5 de abril de 1991.

(87) UFFE ELLEMANN-JENSEN: «Una propuesta danesa», en *El País*, de 15 de abril de 1991.

(88) Sección I de la propuesta franco-alemana sobre política europea de seguridad, de 4 de febrero de 1991, en *Europe*, de 15 de febrero de 1991.

d) la UEO está llamada a converger en la Unión Política al término del período transitorio (89).

Parece ser que, tras haber alentado una mayor integración europea en el ámbito de la defensa, los Estados Unidos se han empezado a poner nerviosos ante el comienzo de este proceso. El anterior Secretario General de la OTAN Lord Carrington solía hablar del «temor ambivalente norteamericano», tanto ante una posible desunión en Europa, como ante una posible unión política futura. La difícil tarea de los europeos consiste en la actualidad en convencer a Estados Unidos de que una política exterior y de seguridad común de Europa no sólo no atentaría contra las actuales buenas relaciones, sino que profundizaría dichas relaciones en la Alianza Atlántica (90). La tarea no es nada fácil y las recientes advertencias y presiones norteamericanas, más o menos discretas, parecen haber contribuido a enfriar un tanto los ardores integradores en el ámbito defensivo europeo de algunos adalides el empeño, como Alemania e Italia.

El proceso, sin embargo, es inexorable y sólo será cuestión de tiempo. La situación no está aún madura para que la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política dé el paso decisivo y final del establecimiento de una política exterior y de seguridad común, sobre todo en lo que se refiere a la defensa, pero dará, sin duda, un importante paso adelante en la buena dirección. Una fórmula de compromiso podría lograrse en torno a la propuesta informal de la presidencia luxemburguesa, que prevé lo siguiente: a) «la Unión y sus Estados miembros formularán y aplicarán una política exterior y de seguridad común con miras a reforzar la identidad y función de la Unión como una entidad política en la esfera internacional»; b) dicha política puede extenderse a todas las áreas de la política exterior y de seguridad; c) las decisiones de la Unión en materia de seguridad que tengan incidencias en la defensa serán total o parcialmente cumplidas en el marco de la UEO, siempre que entren dentro de la esfera de competencias de la organización; d) tales de-

(89) Respuesta a la pregunta oral en comisión en las Cortes, formulada por el diputado Antonio Romero Ruiz.

(90) Crónica de José Luis del Campo en *Diario 16*, de 5 de marzo de 1991.

cisiones no afectarán a las obligaciones de los Estados miembros que sean, a su vez, miembros de la OTAN o de la UEO; e) en un plazo de tiempo a convenir, la Unión establecerá una política de defensa común (91). Que así sea.

(91) Artículos A y L de la propuesta informal de la presidencia sobre política exterior y de seguridad común, de 12 de abril de 1991, en *Europe*, de 3 de mayo de 1991.