

La Unión Europea Occidental (UEO)

Araceli MANGAS MARTÍN
*Catedrática de Derecho Internacional Público,
Universidad de Salamanca.
Directora Ejecutiva de la
Revista de Instituciones Europeas.*

El proceso de la adhesión de España a la UEO

El Consejo de la Unión Europea Occidental (UEO) invitó a España y a Portugal a sumarse a esta alianza militar el 19 de abril de 1988 después de que estos dos Estados manifestaran formalmente que estaban dispuestos a adherirse al «Tratado de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva» firmado en Bruselas el 17 de marzo de 1948 y enmendado por los «Protocolos por los que se modifica y completa el Tratado de Bruselas», firmados en París el 23 de octubre de 1954. Como es sabido ese conjunto de textos convencionales articulan la UEO (denominación adoptada en la reforma de 1954).

El correspondiente Protocolo de adhesión de España se firmó el 14 de noviembre de 1988, el cual incluye, además, un Canje de Notas expresando la reserva de España relativa a la exclusión de la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) para la controversia territorial sobre Gibraltar. Como se manifestó oficialmente por el Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, con ocasión del debate parlamentario, no se negoció ninguna cuestión de interés vital para España, como pudo haber sido un ámbito territorial de cobertura más favorable para España o dejar a salvo la no participación española en la estructura militar integrada de la OTAN o la no nuclearización del territorio nacional, etc.; tan sólo hubo «conversaciones» (*Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, n.º 191, 27 de abril de 1989, p. 10.936) y, por consiguiente, adhesión total a unos textos a veces anacrónicos y a veces contradictorios con la posición formal de España en algunas de estas cuestiones.

Ciertamente hay una «Declaración Política» que trata de salvar los anacronismos histórico-jurídicos que hay en el conjunto de instrumentos convencionales; en esa Declaración se dice que «...teniendo en cuenta el espíritu en que se ha venido desarrollando últimamente su cooperación en materia de seguridad, llegaron a la conclusión de que cierto número de las disposiciones del Tratado de Bruselas, modificado en 1954, no correspondían al modo en que se proponen proseguir y reforzar esa cooperación... En consecuencia, los Estados miembros de la UEO con Portugal y España consideran que... [esas disposiciones]... deberán volverse a examinar, según proceda, teniendo en cuenta la práctica y los logros de su cooperación en materia de seguridad y las perspectivas de la misma». Así pues, se deja abierta la puerta a una nueva reforma que tenga en cuenta las posiciones de los Estados miembros sobrevenidas a 1954, así como las nuevas transformaciones en toda Europa.

Sin embargo, el valor jurídico de la Declaración es muy dudoso. No apareció publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales junto a los textos del Protocolo de Adhesión, del Tratado de Bruselas, los Protocolo

los de París, el Canje de Cartas sobre la jurisdicción del TIJ, etc. (B.O. Cortes, 10 de marzo de 1989, Serie C, n.º 258-1) por lo que propiamente no recayó autorización parlamentaria sobre la misma. Sólo se menciona su existencia en el Preámbulo del Protocolo de Adhesión.

El debate en las Cortes fue breve y sin interés (el 28 de abril de 1989 en el Pleno del Congreso y el 21 de junio de 1989 en el Pleno del Senado), otorgándose la autorización parlamentaria conforme a lo previsto en el art. 94.1 de la Constitución española (por mayoría simple), si bien obtuvo una amplia mayoría absoluta de apoyo en ambas Cámaras (245 votos a favor, 11 en contra, 1 abstención en el Congreso; 180 a favor, 2 en contra, 3 abstenciones en el Senado) gracias a los votos de los socialistas, el centro-derecha y los nacionalistas vascos y catalanes. Para el Gobierno «con el ingreso de España en la UEO se cierra toda la definición de nuestra política de seguridad» (*D. de S.*, cit., p. 10.934).

El proceso de adhesión se culminará formalmente cuando se depositen ante el Gobierno belga los instrumentos de aceptación, aprobación o ratificación del Protocolo de Adhesión por todos los Estados signatarios (Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, R.F. de Alemania e Italia y los dos candidatos); no habiendo sido completados los procedimientos parlamentarios en todos esos Estados (en fecha de 31 de octubre de 1989) la adhesión no ha entrado en vigor y tampoco se han publicado en el BOE, como es preceptivo, los textos convencionales a los que me he referido.

Las obligaciones militares derivadas del Tratado

En virtud del art. 5 del Tratado de Bruselas, «en el caso de que una de las Altas Partes Contratantes sea objeto de una agresión armada en Europa, las otras le proporcionarán, conforme a las disposiciones del art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, militares y otros».

Salvo la referencia obligada a la sumisión de los Estados de la UEO a la Carta de las Naciones Unidas, ese art. 5 expresa la cláusula habitual en todos los Tratados que constituyen alianzas militares de tipo clásico. Dicho artículo establece, ante el hecho de una agresión armada, una obligación de ayuda militar por medio del uso de fuerza armada y constituye, también, una obligación automática e incondicional.

El Tratado de Bruselas no precisa el concepto de agresión armada, lo que tampoco es extraño pues esos términos eran y son términos bien acuñados y habituales en esta clase de tratados internacionales. La misma Carta de la ONU utiliza la expresión «agresión armada» en el art. 51 en relación precisamente con la legítima defensa.

La obligación de ayudar a la Parte atacada surge desde el momento mismo en que se produce la agresión armada por parte de un tercer Estado sobre cualquiera de los Estados de la UEO. Significa que si un Estado miembro de la UEO es objeto de una agresión armada, cada uno de los restantes miembros de la UEO, en su caso España, se considerarán igualmente atacados y cada uno ejercerá su derecho inmanente de legítima defensa ayudando a la Parte atacada. Es, pues, una obligación automática para cada Estado miembro y es también una obligación individual. Al no precisar concertación se puede hablar de inmediatez en la obligación de ayuda militar. La obligación de ayuda no está sujeta a condición alguna. No se subordina a la recomendación o sugerencia ni mucho menos votación en el seno del Consejo de la UEO. Pero si se emprendiesen acciones colectivas es muy importante recordar que el Consejo de la UEO tendría que decidir por unanimidad (art. 8.4 tal como fue modificado por el Protocolo de París). En buena medida es lógico que los Estados aliados se concierten para proporcionar la ayuda, pero en el Tratado de Bruselas no se quiso hacer depender la obligación de ayuda militar de una concertación y votación unánime que eventualmente pudiera diluir la obligación jurídica. Naturalmente, el Tratado de Bruselas estimula esa concertación en el art. 8.3 mediante reuniones del Consejo que permitan a las Partes «concertarse sobre cualquier situación que pueda constituir una amenaza para la paz, en cualquier lugar que se produzca, o ponga en peligro la estabilidad económica».

La obligación automática e incondicional de ayuda y asistencia ha de concretarse y materializarse en una ayuda de carácter militar y, además, por cualesquiera otros medios. Una primera deducción de esa exigencia es que no admite opción entre medios militares y medios no militares. Hay obligación de ayudar con las dos clases de medios, militares y no militares. Sin duda ésta es la diferencia más importante entre la Alianza Atlántica y la UEO. El Tratado del Atlántico Norte deja en libertad a sus Estados miembros para elegir la acción (militar o no militar) que estimen necesaria.

En buena medida la ayuda militar que tendría que prestar España dependería de la situación a la que se enfrenta el Estado aliado. Serían esas circunstancias objetivas, valoradas por el Estado que sufre la agresión de forma inmediata y también por el Estado que está obligado a prestar ayuda, las que determinarían la clase de medios militares a utilizar. Ahora bien, como la ayuda militar que se proporciona se sitúa en el marco del derecho de legítima defensa, esa ayuda será proporcionada a la agresión y limitada por los poderes del Consejo de Seguridad de la ONU, si éste pudiera restablecer y mantener la paz en la zona. Ese reenvío expreso al art. 51 de la Carta de la ONU permite ponderar las acciones militares encaminadas a rechazar el ataque de forma propor-

cionada. También significa que los Estados de la UEO aceptan que en caso de agresión a cualquiera de ellos la máxima autoridad corresponde al Consejo de Seguridad a fin de restablecer y mantener la paz y la seguridad. Para ello se obligan a poner en conocimiento del Consejo de Seguridad las medidas adoptadas (art. 6 del Tratado de Bruselas) y se subordinarán a las medidas o acciones que en cualquier momento el Consejo de Seguridad estime necesarias. Si el Consejo de Seguridad pudiera hacerse cargo de la situación, las medidas adoptadas por los Estados miembros de la UEO cesarían.

Finalmente, la UEO exige también que cada Estado aliado preste ayuda a la parte agredida con todos los medios no militares a su alcance. En este sentido, cada Estado adoptaría todas las medidas políticas, diplomáticas, económicas, etc. que fueran más convenientes para ayudar solidariamente a la Parte atacada: ruptura de relaciones diplomáticas y consulares, bloqueo de las cuentas corrientes de los nacionales del Estado enemigo, embargo de bienes enemigos, ruptura de comunicaciones, etc.

La incidencia del ámbito territorial de la UEO para España

El Tratado de Bruselas sólo prevé su puesta en aplicación en caso de agresión armada a uno de sus Miembros en *Europa*. Luego el territorio de aplicación del Tratado de Bruselas no ha sido nunca el territorio bajo soberanía de cada Estado Parte. Un ataque al territorio de un Estado de la UEO situado en continentes no europeos o en islas pertenecientes a continentes no europeos no constituye un supuesto de agresión armada que dé derecho al Estado aliado para requerir una acción militar de ayuda.

Resulta evidente que la delimitación que hace el art. 5 del Tratado de Bruselas del territorio cubierto por la garantía de ayuda deja fuera de la misma a parte del territorio de España. Las islas Canarias están situadas en África. También Ceuta y Melilla (y los peñones de Alhucemas y de Vélez de la Gomera) están en el territorio continental africano, así como las islas Chafarinas (aunque están en el mar Mediterráneo) se corresponden también geográficamente con África. Al consumarse la integración de España en la UEO con la limitación espacial a *Europa*, de nuevo y en un corto período de tiempo, la Comunidad Internacional y, en especial, los países de África podrían apreciar la legitimidad de las pretensiones de Marruecos en nuestra propia conducta, al separar el destino de las islas Canarias y, por segunda vez, de Ceuta y Melilla (anteriormente en el Tratado del Atlántico Norte) del destino del resto del territorio nacional español.

Se quebrará por segunda vez en relación con Ceuta y Melilla la defensa unitaria de España, es decir, que todo el territorio del Estado debe ser defendido de la misma manera, con la misma intensidad y con las mismas garantías de protección jurídica y defensa militar. La solución tenía que haber satisfecho a *todo* el territorio de España. Pero lamentablemente ni en el Protocolo de Adhesión de España a la UEO ni en las cartas o Declaraciones anexas se ha hecho mención a las cuestiones territoriales.

La obligación de arreglo pacífico de las diferencias y de aceptación de la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia

El Tratado de Bruselas incluye una obligación poco común a las alianzas militares. Los Estados miembros de la UEO se comprometen a someter las controversias jurídicas que se susciten entre ellos a la jurisdicción del TIJ. Para otras controversias no jurídicas se prevé el sometimiento a un procedimiento de conciliación, y si la controversia es de carácter complejo (con aspectos jurídicos y no jurídicos) entonces cada Parte afectada tiene el derecho a solicitar que la regulación por vía judicial de los aspectos jurídicos de la controversia preceda al sistema de conciliación. Sin embargo, España no ha aceptado todavía la jurisdicción obligatoria del TIJ. Esto es un hecho lamentable cuya explicación reside en la controversia pendiente entre el Reino Unido y España sobre Gibraltar. Por ello, al adherirse España a la UEO se ha interpuesto una reserva genérica (sin mención a Gibraltar, pero estando implícita esta diferencia) que excluye la competencia del TIJ para controversias pendientes o surgidas con anterioridad o en relación con hechos o situaciones existentes antes de la adhesión.

Aspectos institucionales

La reforma del Tratado de Bruselas mediante el Protocolo de París de 1954 precisó las competencias de su más importante órgano, el *Consejo* de la UEO. El art. 8 del Tratado modificado establece que el Consejo debe estar organizado para poder ejercer sus funciones en permanencia; las decisiones se toman por unanimidad, salvo que se disponga otra cosa como se contempla en los Protocolos II, III y IV de 1954. En la actualidad se prevén unas nuevas adaptaciones que, mientras se aprueban, vienen definidas por la Declaración de Roma adoptada el 26 y 27 de octubre de 1984 por el Consejo de la UEO: el Consejo se reunirá al menos dos veces al año a nivel ministerial (Asuntos Exteriores y Defensa): la

presidencia rotatoria será anual; el Consejo Permanente lo constituyen los Representantes Permanentes (es decir, los Embajadores de los Estados Miembros ante el Reino Unido dado que la sede está en Londres). Otro de los órganos es la Asamblea de la UEO a la que el Consejo debe presentar un informe anual. La Asamblea dirige recomendaciones al Consejo a las que éste da respuesta. La Declaración de Roma estimula aún más este diálogo.

De la reforma del año 1954 merecen ser destacados por su pasado (que no por su presente) el Protocolo III relativo al control de armamentos y el Protocolo IV relativo a la Agencia para el Control de Armamentos (ACA). La ACA es un órgano subsidiario encargado, bajo la autoridad del Consejo, de velar por el respeto a las normas sobre limitación de armamentos. Pero hoy ya no tienen interés estos Protocolos puesto que el Consejo de la UEO, en la Declaración de Roma de 1984, aprobó algunas reformas suprimiendo totalmente los controles sobre las armas convencionales desde el 1 de enero de 1986, si bien se mantienen los controles sobre las armas atómicas, bacteriológicas y químicas.

Las relaciones entre la UEO y la OTAN

El tratado de Bruselas, a raíz de su modificación en 1954, prevé expresamente una estrecha cooperación de sus Estados miembros y de la UEO misma con la OTAN y «para evitar duplicidades con los Estados Mayores de la OTAN, el Consejo y la ACA se relacionarán con las autoridades militares apropiadas de la OTAN para todas las informaciones y todos los asesoramientos sobre las cuestiones militares». Las relaciones actuales entre ambas alianzas siguen siendo muy estrechas. Ni en el pasado ni para el futuro los Estados miembros de la UEO han pensado en debilitar la OTAN ni en buscar una alternativa. La reactivación de la UEO, muy acelerada a partir de 1987 (Acuerdos INF) tienen también mucho que ver con la preocupación europea por asegurar el compromiso de los Estados Unidos en la defensa europea. La UEO desea una cohesión europea en el seno de la Alianza y, por ello, el Consejo de la UEO debate y trata la concertación que luego se lleva al seno de la Alianza. Los miembros de la UEO vienen demostrando en el seno de la Alianza su disposición para adoptar decisiones y asumir sus responsabilidades dentro de la Alianza y en estrecha subordinación a la misma.

Los compromisos no expresos en los textos convencionales de la UEO

La lectura de los textos convencionales que confor-

man la UEO no sería suficiente para determinar el conjunto de compromisos que obligarán a España. En efecto, los Estados miembros de la UEO comparten unas doctrinas político-estratégicas que revelan una misma percepción de los problemas de la seguridad. Esas doctrinas se expresan en la Declaración de Roma de 1984, ya citada, y en la Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad, adoptada por los Ministros de Asuntos Exteriores de la UEO el 26 y 27 de octubre de 1987 en La Haya. Ambos documentos son muestra de la reactivación y reformas previstas en el seno de la UEO (y que son confirmadas por la Declaración política relativa a la ampliación de la UEO para incluir a España y Portugal). Su estrategia de disuasión se basa «en una combinación adecuada de fuerzas nucleares y convencionales, siendo el elemento nuclear el único que pueda confrontar a un agresor eventual a un riesgo inaceptable» (punto II.3 de la Plataforma). Para la UEO no hay alternativas para prevenir una guerra y considera que esta estrategia ha probado su efecto pacificador. La UEO estima irremplazable la presencia de fuerzas convencionales y nucleares de los Estados Unidos en Europa, constituyendo esa presencia el vínculo indispensable con las fuerzas estratégicas de los Estados Unidos. Por tanto, la UEO apoya sin ambigüedades, y cada Estado miembro de la UEO debe apoyar sin ambigüedades, la presencia militar norteamericana en Europa.

Para que esta estrategia de disuasión y defensa tenga credibilidad, los Estados miembros de la UEO se obligan a asumir la parte que les corresponda «de la defensa común, tanto en el ámbito convencional como nuclear, conforme al principio de reparto de riesgos y de responsabilidades sobre las que reposa la cohesión» (punto III.3). En el ámbito convencional se comprometen a una contribución adecuada a la capacidad de cada Estado miembro para superar el desequilibrio convencional y elevar el umbral nuclear y una cooperación bilateral y regional para mantener una base industrial tecnológicamente avanzada e intensificar la cooperación en materia de armamentos. En el ámbito nuclear, para los Estados miembros que no poseen armamento nuclear propio, esa responsabilidad consiste en proseguir su cooperación con los Estados Unidos (es decir, aceptando su armamento nuclear); para los Estados que contribuyen a la disuasión global y a la seguridad con armamento nuclear propio (Reino Unido y Francia) consiste en mantener esas fuerzas nucleares independientes.

BIBLIOGRAFIA

- A. CAHEN: «La défense européenne: Perspectives nouvelles ouvertes par la réactivation de l'Union de l'Europe Occidentale», *Annuaire Européen/European Yearbook*, 1985,

- pp. 15-36; «L'UEO. Pour quoi faire?», *Studia Diplomatica*, 1985-6, pp. 677-686.
- A. MANGAS MARTÍN: «Implicaciones de la adhesión de España a la UEO», *Tiempo de Paz*, n.º 11-12 (Invierno 1988-89), pp. 10-41.
- F. MENEGAZZI: «L'Unione Europea Occidentale; funzione e natura giuridica», *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1987-3, pp. 359-389.
- P. TSAKOLOYANNIS (coordinador): *Western European Security in a Changing World: From the Reactivation of the WEU to the Single European Act*, Working Document, European Institut of Public Administration, La Haya, 1988.