

ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL: CONDICIONES PARA UNA ADHESIÓN*

Francisco Aldecoa Luzánaga

En los medios de comunicación españoles se da por sentado que el ingreso de España en la Unión Europea Occidental (UEO) es algo ya decidido, que no plantea grandes problemas (o sólo el relativo al tránsito de armas nucleares) y que la incorporación formal definitiva se producirá antes de finalizar el presente año.

Sin embargo, apenas ha existido un debate profundo sobre las condiciones en las que se debe producir ese ingreso y únicamente se han oído algunas voces aisladas rotundamente discrepantes.

Creemos que, dado que los objetivos de la política española en materia de defensa y seguridad vienen prefijados fundamentalmente por lo establecido en el «Decálogo» de 1984 y en lo aprobado en el Referéndum de 1986, ya no es el momento de discutir las ventajas y los inconvenientes del ingreso en la UEO, pero sí de plantear las condiciones en las que debe realizarse. Mostrada por el Gobierno español la voluntad de incorporarse a esa Organización europea, la invitación se ha producido por parte del Consejo de Ministros de la UEO el 18 de abril de 1988, para comenzar las discusiones necesarias con objeto de su eventual adhesión. El Gobierno español la aceptó al día siguiente, el 19 de abril, según Comunicado de la Oficina de Información Diplomática.

El presente texto trata, por tanto, en primer lugar, sobre los antecedentes históricos de la UEO; en segundo lugar, sobre su especificidad frente a la Alianza Atlántica; en tercer lugar, y especialmente, sobre las condiciones en las que se debe producir dicha adhesión.

1. Antecedentes históricos

La UEO aunque nacida por el Tratado de Bruselas en 1948 ha tenido una vida poco intensa, ya que ha estado siempre a la sombra de su «hermana

mayor», la Alianza Atlántica, pese a que ésta se fundó un año más tarde. Tras la Segunda Guerra Mundial los países europeos se comprometieron a trabajar conjuntamente para evitar una nueva tragedia; nacieron así organizaciones como el Consejo de Europa (1949) en el que los países miembros —hoy 21— cooperan en asuntos políticos y culturales; se pretende también la unidad política que se tratará de conseguir a través de la integración de las economías: es la Comunidad Europea, la Europa de los Doce, Organización con carácter supranacional que ha dado un nuevo paso adelante en ese proceso con el Acta Única Europea.

Sin embargo, hay una materia que va a quedar al margen en esos esfuerzos de cooperación europea: la defensa. Hay que tener en cuenta las peculiares circunstancias que surgen tras la creación de la Guerra Mundial para poder lograr la creación de una organización que se ocupara de la seguridad europea y que han llegado hasta nuestros días. En primer lugar, se temía el rearme alemán; la propia UEO expresaba en su tratado original —modificado en 1954— que se constituía para hacer frente a una posible nueva agresión alemana. Por otro lado, la supremacía norteamericana y su papel protector frente a la otra superpotencia, la URSS, influyó decisivamente para que la defensa europea pasara a quedar englobada dentro de la defensa atlántica. A ello hay que añadir la distinta postura que mantienen los dos países europeos occidentales que poseen armamento nuclear: mientras que Gran Bretaña, debido a su especial relación con EEUU, está plenamente integrada en la OTAN, Francia abandonó su estructura militar integrada en 1966.

El único mecanismo que regulaba una auténtica organización europea de defensa, la Comunidad Europea de Defensa (CED) —de tipo supranacional— en la que incluso se preveía la creación de un ejército europeo, quedó enterrado cuando la Asam-



blea francesa votó en contra de su adopción en 1954, a pesar de que algunos países ya habían firmado y ratificado su Tratado constitutivo.

Precisamente como consecuencia de ese fracaso se produce el ingreso de Italia y Alemania, y el rearme alemán. No debemos olvidar que el fracaso de la UEO se debió a que no era posible un ejército europeo sin un poder político europeo. La Declaración Plevén de 24 de octubre de 1950 proponía, para la defensa común, un ejército europeo sujeto a instituciones políticas de la Europa unida. Indudablemente influyó la muerte de Stalin y la atenuación de la guerra fría. Para Levi «era lícito pensar en un ejército europeo sin que existiera un gobierno europeo».

Así pues, en el proceso de construcción europea la defensa ha quedado marginada o diluida en la defensa atlántica y, de hecho, la UEO tras el Protocolo de 1954 señala que las Altas Partes Contratantes «trabajarán en estrecha cooperación con la OTAN». Sin embargo, desde 1984 se ha tratado de revitalizarla y darle un nuevo impulso; por ello, a sus siete miembros (Gran Bretaña, Francia, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, la República Federal de Alemania e Italia) se pretenden sumar dos socios nuevos: Portugal y España. Todos ellos son miembros de la Comunidad Europea, pero algunos Estados comunitarios no pertenecen ni a la OTAN (Irlanda), ni a la UEO (Irlanda, Dinamarca, Grecia y los dos candidatos, Portugal y España). De tal forma que, a pesar de ser una Organización formada por países europeos, no se puede decir que sea una auténtica organización europea —en el sentido de unificación europea—, sino más bien occidental, de afirmación de unos valores comunes, ya que esos países se han comprometido a colaborar con la estrategia de la disuasión norteamericana por medio de la «Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad», aprobada en La Haya el 27 de octubre de 1987.

2. Especificidad de la UEO

La UEO es un pacto de ayuda militar de tipo clásico, de modo que la agresión armada a un Estado alzado de la UEO desencadena la obligación de ayuda, militar y otra, con carácter automático, incondicional y no discrecional, tal y como se desprende del artículo 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 artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance: militares y otros». Por tanto, es un pacto distinto al de la Alianza Atlántica y más exigente que éste en relación con las obligaciones contra-

das, ya que existe una mayor cohesión entre sus miembros.

Es automática porque la obligación de ayudar a la Parte atacada surge desde el momento mismo en el que se produce la agresión armada por parte de un tercer Estado sobre cualquiera de los Estados de la UEO. Dicha obligación es individual y no precisa concertación, a diferencia de la Alianza Atlántica.

La obligación de ayudar y asistir al Estado aliado de la UEO no está sujeta a condición alguna. No se subordina a la recomendación, sugerencia ni mucho menos votación en el seno del Consejo de la UEO o de su Asamblea.

La obligación de ayuda no admite opción entre medios militares y no militares, sino que hay que ayudar con las dos clases de medios, militares y no militares. Esta es la diferencia más importante con respecto a la Alianza Atlántica, ya que el Tratado del Atlántico Norte deja en libertad a los Estados miembros para elegir la acción (militar o no militar) que estime necesaria para asistir a la parte atacada. Los Estados de la OTAN gozan pues de discrecionalidad, pero esto no sucede en la UEO.

En el caso de que la UEO decidiese acciones colectivas de ayuda militar y no militar ante la agresión armada a un Estado miembro, dichas decisiones se adoptarían por unanimidad, preservando el respeto a la soberanía nacional; si un Estado miembro se opusiera a tales medidas, no podría verse obligado a adoptarlas. Esta misma situación se produce en las llamadas acciones militares fuera de zona, recogidas en la «Plataforma», que no implican una obligación jurídica y en las que individualmente cada Estado podrá decidir si interviene o no; ese fue el caso del envío de navíos europeos al Golfo Pérsico.

Este tipo de Tratados de ayuda mutua automática e incondicional (casi siempre bilaterales), eran bien conocidos anteriormente y no se consideraban, ni por la doctrina ni por las cancillerías, que fueran atentatorios a la soberanía nacional. Los Estados consideraban que así reforzaban su propia seguridad, ofreciendo su garantía solidaria a otro Estado. De tales Tratados no se deducía pues cesión de soberanía, lo que habría sido impensable además en otras épocas.

Lo que importa en estos Tratados es: a) que el Estado que contrae la obligación lo haga libremente; b) que, llegado el caso, pueda apreciar que se reúnen objetivamente las circunstancias de agresión armada; c) y, quizá lo más importante, que al declararse dispuesto a defender a otros, haya tomado esa decisión en función de su propia seguridad, a decir, que el respeto a la integridad territorial, a la independencia de cada uno de los Estados miembros, sea un objetivo vital para su propia seguridad y soberanía (dada la vecindad geográfica, la

comunidad de intereses económicos, sociales y culturales y el compartir los mismos ideales políticos).

Así pues, el fundamento político del pacto es que defendiendo a esos Estados estamos previniendo nuestra defensa e, inversamente, si fracasamos en su defensa haríamos imposible la nuestra. El fundamento jurídico reposa en la legítima defensa colectiva: la agresión armada a un Estado miembro de la UEO es una agresión armada a cada uno de sus miembros y éstos tienen derecho a defenderse y repeler el ataque, y la obligación de dar cuenta y subordinar su acción defensiva a los poderes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, si éste se hiciera cargo de la situación y restableciese y mantuviese la paz en la región.

En relación con lo expuesto, existe unanimidad en la doctrina científica sobre el hecho de que la adhesión de España al Tratado de Bruselas y Protocolos de París de 1954 que conforman la UEO, no suscita contradicciones jurídicas con la Constitución española y no exige la atribución del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución en favor de instituciones u organizaciones internacionales. En consecuencia, la adhesión de España a la UEO deberá ser autorizada mediante mayoría simple de los dos Cámaras, en virtud del procedimiento establecido en el artículo 94. 1. b) de la Constitución para la celebración de tratados de carácter militar.

Dicho esto, hay que subrayar sin embargo que la adhesión a la UEO, aun siendo compatible formalmente con la Constitución, sin embargo puede producir gravísimas consecuencias para los intereses de España, especialmente en materia de integridad territorial y también podrá quebrantar las decisiones políticas adoptadas democráticamente por el pueblo español en el referéndum de 1986.

Para solventar estas cuestiones está la negociación, de forma que en el Protocolo de adhesión se contemplen las modificaciones en las que se reconozcan los intereses de España. ¿Cuales son?

3. Condiciones para la adhesión

La incorporación de un nuevo miembro a una organización internacional plantea transformaciones en las dos partes aunque, por su propia naturaleza, esas transformaciones son más intensas para el candidato al ingreso, que tiene que aceptar —con las modificaciones que pueda introducir— las normas por las que se rige esa organización.

Vemos cuáles deben ser, a nuestro juicio, las condiciones para el ingreso de España.

1.ª *Integridad territorial.* La garantía solidaria que la UEO —en los términos actuales en vigor— dispensaría a España, en caso de agresión armada, se limita al territorio peninsular e islas Baleares,

quedando así excluida la ayuda militar y no militar de la UEO si el ataque a España se produce en las Islas Canarias, Ceuta, Melilla, Islas Chafarinas y los Peñones de Alhucemas y Vélez de la Gomera. Así se quebranta, por segunda vez en esta década, el principio de la defensa unitaria del Estado, es decir, de que toda España sea defendida del mismo modo y con la misma intensidad. España no puede ni debe permitir que los aliados a los que estamos dispuestos a defender con las armas, seleccionen el territorio de España que es digno de ayuda.

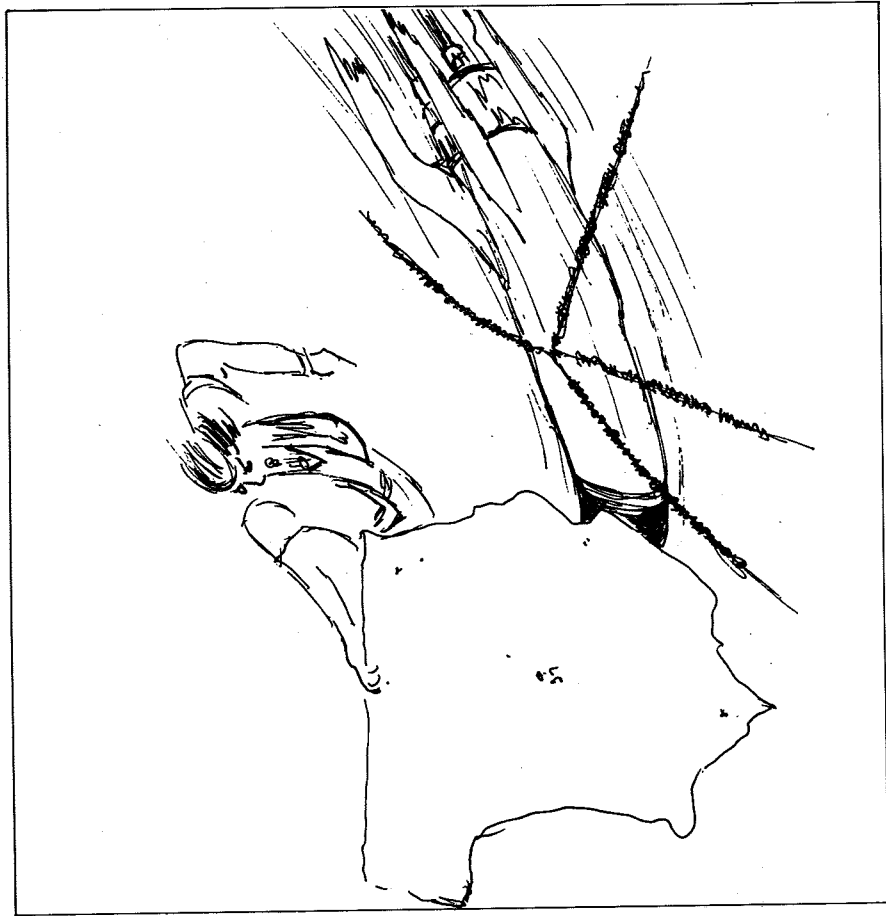
La mejor defensa de la españolidad de Ceuta, Melilla e Islas Canarias no se consigue con proclamas patrióticas; la mejor defensa tampoco es la militar, sino la que sabe prevenir ésta mediante una política exterior y de alianzas militares coherentes, que fortalezcan la integridad territorial.

Estos delicados problemas que afectan a las sensibles cuestiones de la integridad del territorio deberán ser resueltos globalmente en el Protocolo de adhesión mediante alguna referencia genérica al «territorio de España», que permita acoger bajo la misma garantía a todo el territorio nacional.

Finalmente, cabe apuntar que la adhesión de España a la UEO suscita, al igual que sucedió con ocasión de la adhesión al Tratado del Atlántico Norte, la cuestión de Gibraltar. ¿Y si la agresión armada de un tercer Estado tiene lugar en Gibraltar? España se veía en una delicada y compleja situación: tendríamos que aceptar que el Reino Unido es el Estado que debe recibir la ayuda de los otros Estados para repeler el ataque y lo reconocemos ante nuestros aliados y ante la Comunidad internacional, y tendríamos que ayudar al Reino Unido por todos los medios militares y otros a nuestro alcance a restablecer su soberanía en Gibraltar renunciando ante el Reino Unido, nuestros aliados y la Comunidad internacional a defender nuestra integridad territorial. La hipótesis (no tan improbable, recuérdense las dudas de Libia en 1986) de una agresión armada en Gibraltar crearía una situación esperpéntica para España.

2.ª *Estructura militar integrada.* En el caso de que el Estatuto de Fuerzas de la UEO no se diese por terminado, debido a sus anacronismos, o no se modificasen sustancialmente aquellos artículos que tendrían por efecto integrar las Fuerzas Armadas de los Estados miembros bajo el mando del Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SACEUR), entonces España deberá hacer una reserva general o global a dicho Protocolo a fin de que la voluntad del pueblo español expresada en el referéndum de 1986 sea respetada en el sentido de que nuestras Fuerzas Armadas no se integrarán en el sistema de mandos aliados y bajo sus órdenes.

Si España no dejase a salvo inequívocamente esa posición la adhesión a la UEO sería una forma encubierta y engañosa de disponer nuestras Fuer-



zas Armadas en la estructura militar integrada de la OTAN bajo el mando de SACEUR (siempre, un General norteamericano).

3.ª *Cooperación en la disuasión nuclear.* El tema sobre el que se ha centrado mayoritariamente la discusión es el de la cooperación en la disuasión nuclear, ya que la ayuda prestada en caso de agresión abarca todos los medios militares —y no militares— sean convencionales o nucleares. España, al ser parte del Tratado de No Proliferación Nuclear desde 1987 no puede producir armamento nuclear, aunque ese Tratado no prohíbe el tránsito, el almacenamiento o la instalación de armamento nuclear. Sin embargo, España estaría obligada a cooperar con las fuerzas nucleares norteamericanas desplegadas por la OTAN para la defensa europea; ello venía impuesto por la «Plataforma» que debía ser aceptada sin reservas y en todos sus términos, según recoge la invitación para el ingreso de Portugal y España. Este asunto es el que plantea diversos condicionamientos jurídico-políticos. Las Cortes

adoptaron, en 1981, un Acuerdo por el que se prohíbe el almacenamiento o instalación de armas nucleares de la Alianza Atlántica —las mismas que las de la UEO— en nuestro territorio, aunque no prohíbe el tránsito. Esta es una decisión de carácter obligatorio que expresamente debe condicionar a una autorización suya cualquier actuación del Gobierno sobre esta materia; por ello, el territorio español es el único que no albergaría armas nucleares.

Las Cortes en 1983, ya con mayoría del PSOE, renunciaron a esa autorización en el Convenio con Estados Unidos —que ahora se renegocia— de forma que será el Gobierno español quien decida sobre el almacenamiento e instalación de armas nucleares.

El mayor compromiso quedó establecido por el referéndum de 1986, que estableció en su punto 2 que «se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español». A pesar de su carácter consultivo, conlleva

va unas implicaciones políticas que el Gobierno debe respetar, como así parece estar haciéndolo con el nuevo Convenio con EEUU. La imprecisión del término utilizado, «introducción» en lugar de «tránsito» no puede ocultar que se refieren al mismo hecho, aunque se lleguen a advertir diferencias semánticas. Por otro lado, España no puede prohibir el tránsito de buques de guerra y submarinos con armas o material nuclear por nuestro mar territorial —12 millas—, conforme a las normas que rigen el Derecho del mar, pero sí en aguas interiores.

Conviene tener presente que el Tratado de Bruselas y sus Protocolos no obligan a aceptar el tránsito, almacenamiento o instalación de armas nucleares. Si el protocolo de adhesión de España modificase el Tratado incluyendo la obligación de cooperar en la disuasión nuclear, sería preceptiva la autorización de las Cortes para poder llevar a cabo la instalación y el almacenamiento. Sin embargo, este asunto parece caer en la órbita de la negociación con Estados Unidos más que en el seno de la UEO, habida cuenta del nuevo clima que se vive en el escenario internacional y, sobre todo, tras el acuerdo sobre euromisiles de diciembre de 1987. En cualquier caso, debe quedar claro en su caso en el acuerdo sobre las bases con los Estados Unidos.

Por todo ello, esta cuestión debe estar solventada con claridad en el Protocolo de adhesión. El Gobierno debe salvaguardar los principios que han sido adoptados por la expresa voluntad del pueblo español y no ceder a las presiones que tratan de ligar el ingreso en la UEO con la instalación, el almacenamiento y tránsito de armamento nuclear en nuestro país; nuestra solidaridad con los países miembros no debe incluir la imposición de medidas que atenten contra la decisión de los ciudadanos.

4.ª *Otros problemas jurídicos.* Por otro lado, el tema de Gibraltar vuelve a tener incidencia, ya que los Estados miembros de la UEO se comprometen a someter las controversias jurídicas que se susciten entre ellos a la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia, al que podrá llevar el contencioso Gran Bretaña; por ello y en virtud del artículo 8 del Tratado de Bruselas —que admite la posibilidad de reservas— España podría interponer una reserva en virtud de la cual se excluya de la solución judicial la controversia hispano-británica sobre Gibraltar.

5.ª *El problema del plazo.* Un último problema de tipo político se plantea con respecto al momento en el que se puede producir el ingreso de España en la UEO. España va a ocupar la Presidencia de la Comunidad Europea y de la Cooperación Política Europea durante el primer semestre de 1989, conforme a lo cual va a tener que desempeñar una importante labor; esta misión, que tiene compromisos tan importantes tanto en el interior de la Comunidad Europea —recuérdense las elecciones al Par-

lamento Europeo a celebrar en junio de 1989—, como en su acción frente al resto del mundo, debe ocupar un lugar preeminente en las tareas de la Administración española.

La Comunidad Europea —y España al frente— deben jugar un papel activo en la sociedad internacional que vive un proceso de pacificación en los conflictos regionales a los que no es ajeno el nuevo diálogo y distensión entre las superpotencias a partir de la firma del Tratado INF, tiene importantes compromisos en los que demostrar su protagonismo (nuevo Convenio de Lomé, el conflicto del Próximo Oriente), algunos de ellos de especial relevancia para nuestro país, como en el caso de América Latina y, en concreto, el conflicto centroamericano; por ello, parece oportuno que el ingreso en la UEO se pospusiera hasta después de junio de 1989, con el fin de que en el transcurso de la Presidencia española no se alterara el status de nuestro país en un asunto tan importante y de tantas repercusiones como el de la defensa.

Conclusión

De todo lo expuesto se desprende que lo importante para el ingreso de España en la UEO es la negociación de las condiciones; de ellas las más importantes son: la integridad territorial, la estructura militar integrada, la cooperación en la disuasión nuclear, la cuestión de Gibraltar, así como el momento oportuno del ingreso.

Dado el clima de distensión que vive la sociedad internacional, la adhesión de España a la UEO debe servir para incrementar ese clima y en ningún caso para alterarlo.

Además, al ocupar España la Presidencia de la Comunidad Europea, nuestra acción exterior va a adquirir una serie de compromisos, por lo que parece oportuno que el ingreso se realice después de la Presidencia, con el fin de no alterar los desequilibrios existentes a favor de la paz, el desarme y la distensión.

Por último no me resisto a hacer una consideración de carácter más personal. No es posible un avance cualitativo en la defensa europea sin un cambio político institucional en la Comunidad Europea. Dicho en otros términos no creo que sea la UEO el instrumento adecuado para relanzar una iniciativa europea en materia de seguridad y defensa. Este proyecto, a mi juicio debería venir de los Doce, aprovechando las buenas perspectivas que se abren con la aplicación del Acta Única Europea y la consecución del mercado interior para 1993, lo cual tendrá incidencia política considerable y exige unos cambios institucionales que se están empezando a prever para consolidar el «salto hacia adelante» en la construcción europea.

Entiendo que los países comunitarios deberían expresar su voluntad política de dotarse de un instrumento de defensa en el campo convencional ampliado, incluyendo las armas de teatro que le sean propias, que estén bajo el control de una autoridad europea, y ello sin perjuicio de la fuerza nuclear francesa de disuasión. Lo cual habría de articularse con la Organización Atlántica, que no debería debilitarse. En este instrumento de defensa, debería existir un mando europeo común, del que también dependerían las fuerzas norteamericanas en Europa.

Este mando único europeo tendría que estar sujeto a una institución política, en la que estarían representados los Doce. Por consiguiente sería distinta de las actuales instituciones de la Comunidad Europea y de la Cooperación Política Europea.

La propuesta franco alemana de crear una brigada mixta y el estudio de un Consejo de Defensa

que se ampliará a los restantes países europeos interesados, que ha sido bien recibido en Italia, Bélgica y España puede entenderse como un primer paso con cierto significado simbólico en la dirección apuntada.

Desde esta perspectiva la UEO puede rellenar una transición y ser un centro europeo de reflexión y concertación sobre los problemas de seguridad y defensa, donde se vaya produciendo una cierta cohesión de hecho indispensable para avances más profundos y más vinculados a la estrategia de la disuasión norteamericana.

* Para la elaboración de este artículo se ha tenido en cuenta el informe elaborado por la Profesora Atacelli Mangas Martín.

TRATADO SOBRE FUERZAS NUCLEARES INTERMEDIAS

