

Algunas consideraciones sobre la «integración» de la U.E.O. en la Unión Europea

Margarita Corral Suárez

Profesora Titular de Derecho Internacional Público.
Universidad de Valladolid.

INTRODUCCION

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht va a suponer, posiblemente, el despertar de una Organización que, por diversos motivos, había pasado su existencia en continuo letargo, a la sombra de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Nos referimos a la Unión Europea Occidental. Esta organización tiene su origen en el Tratado de Bruselas de 1948 -cuyo nombre completo es Tratado de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva- modificado en 1954 para dar entrada en él a Alemania -junto con Italia- que, como ahora recordaremos, era el país que menos probabilidades parecía tener para ello.

A poco de terminar la Segunda Guerra Mundial, en 1947, Francia y Gran Bretaña concluyeron el Tratado de Dunkerque, que establecía una alianza entre ambos países al objeto de prestarse mutua asistencia frente a un eventual retorno por parte de Alemania a una política de agresión. Resulta curioso que dos grandes potencias, vencedoras de la guerra frente a Alemania, se asociaran tan pronto para prevenir una posible agresión por parte de un país que había quedado destruido y fuertemente controlado en 1945. Sobre todo teniendo en cuenta que, por aquel entonces, la Unión Soviética seguía su política expansionista iniciada durante la guerra y constituía para la Europa occidental un peligro bastante más real que el que pudiera

proceder de Alemania: desde la anexión de los países bálticos y de parte de los territorios de Polonia, Rumanía y Checoslovaquia, durante la contienda, al establecimiento de regímenes comunistas en Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumanía en 1947. Por ese motivo, al año siguiente, Francia y Gran Bretaña concluyeron con Bélgica, Holanda y Luxemburgo el Tratado de Bruselas, firmado el 19 de marzo de 1948, que entraría en vigor cinco meses más tarde, dando lugar a la llamada Unión Occidental.

Al igual que el Tratado de Dunkerque, la Unión Occidental mantenía la misma prevención frente a Alemania, que se concretaba expresamente en el preámbulo del Tratado de Bruselas, donde las Partes contratantes se declaraban resueltas a tomar «las medidas que se juzguen necesarias en caso de reanudarse una política de agresión por parte de Alemania». Sin embargo, la Unión Occidental constituía una alianza de más amplio espectro puesto que se establecía para defenderse contra toda agresión, cualquiera que fuera su origen. Y además, iba más allá de lo estrictamente defensivo, puesto que la colaboración se extendía a materias económicas, sociales y culturales. Así, por ejemplo, en el art. 1 del Tratado, sus miembros reconocen «la estrecha solidaridad de sus intereses» y la «necesidad de unirse para acelerar la recuperación económica de Europa» y se comprometen al efecto a coor-

dinar sus actividades económicas, eliminando las divergencias de sus políticas económicas, armonizando su producción y desarrollando sus intercambios económicos.

El Tratado de Bruselas de 1948 perdió pronto su interés inicial al quedar superado en todos sus flancos por otras organizaciones que iban más lejos en sus objetivos. Por un lado, la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica, también en 1948, la dejaba atrás en lo económico y, por la mayor amplitud de sus objetivos y el número superior de miembros -entre los que se incluían los cinco del Tratado de Bruselas-, constituía un instrumento más adecuado para la consecución de los mismos fines. Por otro lado, el Tratado del Atlántico Norte, firmado el 4 de abril de 1949, desbancaba a la Unión Occidental en lo defensivo puesto que se trataba de un acuerdo de legítima defensa colectiva frente a cualquier ataque armado cuya eficacia era sin duda superior al contar entre sus Miembros con los Estados Unidos.

De manera que el Tratado de Bruselas de 1948 probablemente habría quedado en el olvido de no haber sido por la primera gran crisis que sacudió a Europa tras la Segunda Guerra Mundial y que tuvo su origen en la negativa de la Asamblea Nacional francesa a ratificar el Tratado de 27 de mayo de 1952 que hubiera debido crear la Comunidad Europea de Defensa.

Como es sabido, la cuestión que se planteaba en el fondo del asunto era la de la incorporación de Alemania -por imposición de los Estados Unidos- a la defensa occidental frente a la Unión Soviética. Por aquel entonces Alemania no era miembro de la OTAN y se pensó que la Comunidad Europea de Defensa, formada por los, a la sazón, seis miembros de la única Comunidad Europea existente -la CECA- constituía una fórmula que satisfacía al aliado americano y también a los europeos más reticentes -especialmente Francia- puesto que el rearme alemán podría ser controlado de cerca dentro de la Comunidad. Al fracasar el proyecto de Comunidad Europea de Defensa fue preciso buscar con urgencia una solución de recambio que no fue otra que recurrir al Tratado de Bruselas para hacer entrar en él a Alemania -y también a Italia- de forma que quedaran reunidos los mismos países que lo hubieran estado en la Comunidad Europea de Defensa más Gran Bretaña. Natu-

ralmente, con este motivo, el Tratado de Bruselas tuvo que ser profundamente reformado. No sólo la frase relativa a la política de agresión de Alemania fue suprimida sino que varios protocolos, firmados en París en octubre de 1954, dieron lugar al Tratado de Bruselas modificado que, cumplida su misión de resolver el problema planteado por Estados Unidos, volvería a quedar prácticamente desprovisto de interés, vegetando a la sombra de la OTAN.

No obstante, en los primeros años de su andadura, el Tratado de Bruselas modificado realizó una importantísima labor en el marco de la integración europea, puesto que sus miembros eran precisamente los de las Comunidades y, además, Gran Bretaña. Este país no hubiera entrado en una Comunidad europea defensiva de carácter supranacional. El Tratado de Bruselas modificado sirvió, sin embargo, para incorporarle al sistema defensivo continental mediante un mecanismo internacional clásico. Pero es que, además, cuando Gran Bretaña reaccionó frente a su rechazo inicial a formar parte de la CECA, la Unión Europea Occidental facilitó el marco perfecto para las largas y difíciles negociaciones con vistas a la adhesión que sólo llegarían a feliz término en 1972 con su ingreso en las Comunidades europeas. En cualquier caso, cuando el Reino Unido ingresó en las Comunidades, la UEO perdió su razón de ser.

I LA VOCACION INTEGRADORA DE LA UNION EUROPEA OCCIDENTAL

De la Unión Europea Occidental se ha llegado a decir que en sus veinte primeros años de existencia -más o menos de 1954 a 1974- constituyó «el centro de la construcción europea»¹. En efecto, la UEO serviría durante esos años para superar otra crisis europea grave como fue la que produjo el fracaso inicial de la candidatura británica a las Comunidades europeas.

Qué duda cabe que la UEO supuso el inicio de un sistema defensivo común en el ámbito estrictamente europeo que se ha mantenido hasta nuestros días, siendo esta característica la que va a permitir su recuperación. Sin embargo, es curioso constatar que, para muchos, el Tratado de Bruselas modificado no significó tanto

la incorporación de Alemania e Italia a la defensa europea como el paso de la Europa de los «Seis» (la CECA) a la Europa de los «Siete»². La realidad es que, en buena medida, el valor de la UEO dejó pronto de radicar en lo defensivo para concretarse en su carácter de organización favorecedora de la integración europea.

Este carácter europeísta de la UEO ya quedó plasmado en las connotaciones que el preámbulo del Tratado de Bruselas modificado atribuye a sus miembros que, lógicamente, habrán de ser exigidas a quienes más adelante sean invitados a adherirse: la fe en los derechos fundamentales del hombre, la defensa de los principios democráticos, de las libertades cívicas, de las tradiciones constitucionales, etc. Todas ellas semejantes a las que inspiran a la organización europea más emblemática: el Consejo de Europa. Pero es que, incluso, la pertenencia al Consejo de Europa puede ser considerada como un requisito previo para el ingreso en la UEO ya que la Asamblea de ésta se encuentra formada por los representantes de las potencias del Tratado de Bruselas en la Asamblea consultiva del Consejo de Europa.

No hay que olvidar, por otra parte, que el preámbulo del Tratado de Bruselas modificado expresamente alude al compromiso de las altas partes contratantes de «adoptar las medidas necesarias con el fin de promover la unidad y fomentar la integración progresiva de Europa» y «asociar progresivamente a su empeño a otros Estados inspirados por los mismos ideales y animados por la misma determinación».

En este sentido, la colaboración de la UEO en el ingreso de Gran Bretaña en la Comunidad Europea fue decisiva. En 1954 el Reino Unido quedó integrado en la defensa europea al comprometerse a mantener fuerzas armadas en el Rin. Sin embargo, estaba lejos del proyecto de integración iniciado con la creación de la CECA. La labor tanto de la Asamblea como del Consejo de la UEO consistió, hasta 1960, en convencer a Gran Bretaña de las ventajas de la integración económica. En esa fecha, la Asamblea recomendó su ingreso en la Euratom y el Consejo examinó esta posibilidad junto con la de la adhesión a la CECA. Cuando, en enero de 1963, el general De Gaulle vetó el ingreso que Gran Bretaña había solicitado dos años antes, la Asamblea de la UEO alcanzó un acuerdo entre

los «Siete» para la reanudación de los contactos con carácter periódico -cada tres meses- a los que, cuando se abordaran problemas económicos, se incorporaría la Comisión de la CEE. Estos contactos se desarrollarían en el seno de la UEO y la presión ejercida por esta organización obligó a Francia a practicar la política de la «silla vacía» de 1969 a 1970.

En otro orden de cosas, conviene también recordar aquí que fue la Asamblea de la Unión Europea Occidental quien, en 1966, como consecuencia del «Informe Gladwyn», recomendó al Consejo el examen de las grandes líneas de una política exterior y de seguridad común europeas. La persecución de este objetivo, que ya se encontraba enunciado en el Plan Fouchet de 1961, no se iniciaría hasta la cumbre de La Haya de 1969³. En general, hay que concluir que la labor de la Asamblea de la UEO en el desarrollo de la integración europea ha sido constante.

De tal forma que, finalmente, la acción llevada a cabo por la UEO, una organización que, por razones históricas, se presenta como de tipo casi exclusivamente militar, ha tenido, en la práctica, carácter político y puede afirmarse que las labores de mayor trascendencia que ha realizado han sido de este tipo -no olvidemos el referéndum llevado a cabo en el Sarre en 1955- al objeto de favorecer la integración europea. En este sentido, no es extraño pues que el Secretario general de la UEO afirmara en 1990 que «la Organización ha marchado siempre por delante de las ideas de su época y ha abierto perspectivas insólitas a los esfuerzos orientados a crear un embrión del orden europeo de seguridad ajustado al nuevo clima político que empieza a vislumbrarse en Europa»⁴.

II LA INCARDINACION DE LA UEO EN LA POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMUN DE LA UNION EUROPEA

El «Informe Leynen», presentado a la Asamblea en 1974, contemplaba ya a la UEO como el núcleo en materia defensiva de una futura Unión Europea llegando, incluso, a considerar la absorción de aquella por ésta. Se inspiraba seguramente en la Declaración sobre la identidad europea de la cumbre de Copenhague de 1973

en cuya misma línea iría el «Informe Tindemans» de 1975. En ambos documentos se aludía expresamente a la necesidad de que la Unión Europea incorporara una política común en el ámbito defensivo.

Fue Francia quien propuso la utilización de la UEO como «brazo armado» de la Unión Europea, en lugar de crear una organización nueva, y la UEO se sumó a la propuesta iniciando una renovación que se empezaría a concretar en la Declaración de Roma, de noviembre de 1984, y en la «Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad», de octubre de 1987⁵. Ambos textos parten de la existencia del enfrentamiento Este-Oeste, hoy ya superado, pero contienen una serie de previsiones tendentes a la revitalización de la Organización que permanecen vigentes. Posterior a ellas, la Declaración de Petersberg, de 19 de junio de 1992, se encarga de dar efecto a las declaraciones que, realizadas por los miembros de la UEO, acompañan al Tratado de la Unión Europea.

El Título III del Acta Unica Europea, relativo a la cooperación europea en materia de política exterior, señalaba en el artículo 30.6.a) que las altas Partes contratantes estimaban que una cooperación más estrecha en materia de seguridad podría contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad de Europa en materia de política exterior y se declaraban dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad. De aquí se deduce, como a expuesto D. Liñán⁶ que si se estaba operando sobre una concepción de la seguridad que englobaba los aspectos económico, político y militar, el Acta Unica Europea lo que hacía era dejar claramente fuera de juego lo militar, incluyendo únicamente en la política exterior que se perfilaba los otros dos aspectos.

Un poco más decidido, el Tratado de la Unión Europea señala en el artículo J.4 -pertenciente al Título V que contiene las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común (PESC)- que «la política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea incluida la definición en el futuro de una política de defensa común que pudiera conducir en su momento a una defensa común». Y es en este mismo artículo donde se indica que «la Unión

pide a la Unión Europea Occidental, que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. El Consejo, de común acuerdo con las instancias de la UEO, adoptará las modalidades prácticas necesarias».

A. Breve exposición del contenido de la PESC

La cooperación política europea puede definirse como «el conjunto de prácticas y procedimientos de que se sirven los Estados miembros de las Comunidades para concertar sus posiciones respectivas en el campo de las relaciones exteriores e intentar así hacer llegar a los actores internacionales con los que se relaciona una sola voz: la comunitaria»⁷. Esta cooperación se inicia realmente a raíz del llamado «Informe de Copenhague», encargado por la cumbre de París de 1972 y aprobado por el Consejo al año siguiente, aunque se pueden citar como sus precursores el «Informe Davignon» (1970) y el Plan Fouchet al que ya nos hemos referido, de 1961. Sin embargo, sólo constituyó una práctica de hecho hasta su institucionalización en el Acta Unica Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, y que, prácticamente, se limitó a incorporar al Tratado lo que ya venía siendo una constante en la vida comunitaria. Pero, sobre todo, lo más importante es destacar que la cooperación política, si bien se institucionaliza, no se «comunitariza». Se trata de una cooperación pactada al margen -aunque en paralelo- de los Tratados constitutivos de la Comunidad⁸.

Esta situación no cambiará demasiado con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, cuyo Título V establece la política exterior y de seguridad común, que queda excluida del sistema comunitario propiamente dicho. De manera que, como tanto se ha repetido, la Unión Europea reposa sobre tres bases bien diferenciadas jurídicamente: las Comunidades europeas, la PESC y la Cooperación en los ámbitos de justicia e interior. La primera implica integración, mientras que las otras dos quedan en el marco de la cooperación institucionalizada.

Dicho esto, vamos a sintetizar lo más brevemente posible el contenido de la PESC. El art. J.1 del Título V del Tratado de Maastricht establece cuáles son los objetivos que con la nueva política se persiguen: la defensa de los valores

comunes, el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus miembros, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, el fomento de la cooperación internacional y el desarrollo y la consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos. De todos ellos, el que a nuestro juicio tiene mayor trascendencia es el relativo a la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacionales: «El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París». Este objetivo marca una neta diferencia con lo que hasta el momento era la Comunidad Europea y lo que a partir de ahora será la Unión Europea. Para comprobarlo es suficiente comparar el art. 2 del Tratado de Roma que creó la Comunidad Económica Europea, de contenido estrictamente económico, con el art. J.1 que estamos comentando. La Unión Europea adquiere una dimensión que, claramente, excede la de las relaciones dentro del ámbito territorial de sus miembros y asume el objetivo más amplio de la comunidad internacional en su conjunto -igual que las Naciones Unidas- de mantener la paz y la seguridad internacionales. Lo que significa, como mínimo, su inclusión en el marco del Capítulo VIII de la Carta de San Francisco⁹ con todas las consecuencias que, de momento, no vamos a detallar.

El art. J.1 establece, además, en su último párrafo -de manera semejante al art. 5 del Tratado CEE- la obligación de los Estados miembros de apoyar activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión y abstenerse de toda acción contraria a sus intereses o que pueda perjudicar su eficacia internacional.

A partir de aquí, los siguientes artículos delimitan las dos fórmulas a través de las cuales se desarrollará la PESC: la concertación y la adopción de acciones comunes. La concertación, recogida en el art. J.2, no supone nada nuevo con relación al Acta Unica Europea. Incorpora los compromisos de la cooperación política europea: la información, la consulta, la adopción de posiciones comunes y la coordinación en el seno de organizaciones y conferencias internacionales. Por el contrario, el art. J.3 da un paso adelante al establecer las acciones comunes. Su mecánica es la siguiente: el Consejo Europeo

fija las orientaciones generales sobre las posibles acciones comunes a desarrollar y, basándose en ellas, el Consejo -por unanimidad- decide que una cuestión de política exterior o de seguridad sea objeto de una acción común. Las cuestiones de defensa quedan expresamente excluidas, según el art. J.4.3.

Para adoptar una acción común, el Consejo debe determinar su alcance, los objetivos generales y específicos de la Unión, los medios, los procedimientos, las condiciones y, si es necesario, el límite temporal de su ejecución. Pero lo más importante es que «las acciones comunes serán vinculantes para los Estados miembros en la adopción de sus posiciones y en el desarrollo de su acción».

Sobre cuál pueda ser el objeto de estas acciones comunes en el ámbito de la PESC, la Conferencia intergubernamental en la que se confeccionó el Tratado manejó varias listas de materias en las que los intereses comunes de los «Doce» parecían coincidir. Se trataba, fundamentalmente, de la Conferencia para la seguridad y la cooperación en Europa, del desarme, de la no proliferación de armas nucleares y de la transferencia de tecnología militar a terceros países. El Consejo Europeo de Maastricht invitó, además, al Consejo a realizar un informe al objeto de ir determinando los ámbitos de las acciones comunes con respecto a determinados países o grupos de países. Dicho informe fue presentado al Consejo Europeo de Lisboa, en junio de 1992¹⁰. En él podemos encontrar varias puntualizaciones importantes de carácter general, tales como la intención de que la PESC -al contrario de lo que sucedía con la CPE- no se limitará a ir a remolque de los acontecimientos internacionales sino que tomará la iniciativa en el sentido de hacer valer los intereses de la Unión, creando un clima internacional que la favorezca. También puntualiza el informe sobre las condiciones que han de cumplir las acciones comunes, los factores que deben tenerse en cuenta al objeto de ir perfilando el interés común de los «Doce» y las cuestiones que deben incardinarse dentro del concepto de seguridad desde la perspectiva de la PESC.

Con relación a las posibles acciones comunes respecto a países o grupos de países determinados el «Informe de Lisboa» señala dos grandes sectores: la Europa central y oriental y el Magreb

y el Oriente Medio (para nosotros, mejor el cercano Oriente). Con relación a Europa, las acciones comunes irían destinadas, en general, a favorecer la estabilidad política y mantener y reforzar la cooperación, dedicando una especial atención al conflicto yugoeslavo, mientras que con respecto al Magreb y al cercano Oriente se añaden otros objetivos tales como la paz, la seguridad o el desarrollo¹¹.

El Título V del Tratado de la Unión Europea establece también los procedimientos concretos para el establecimiento de la PESC, las competencias al respecto de los distintos órganos de la Unión, etc., en los que aquí no podemos entrar, y en su art. J.4 involucra a la Unión Europea Occidental en esta política.

B. *La introducción de la defensa en la PESC*

El art. J.4 presenta un interés doble ya que, por primera vez, los miembros de la Comunidad no sólo asumen todos los aspectos de la seguridad sino que, además, aunque tímidamente, introducen la defensa: «la política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición en el futuro de una política de defensa común que pudiera conducir, en su momento, a una defensa común».

1. *El concepto de defensa*

Este primer párrafo del art. J.4 requiere ya una puntualización. La defensa entra en la PESC pero de forma limitada. Se trata, en primer lugar, de definir «en el futuro» una política de defensa común y, en segundo lugar, de que esa política de defensa común pueda llevar, en un futuro por tanto más lejano, a una defensa común. Como el tratado no define ninguno de los dos conceptos es posible apuntar, de acuerdo con R. Van Bevern¹² que existe una política de defensa común cuando hay acuerdo entre los Estados sobre los objetivos de la utilización de sus fuerzas armadas. Esta política común de defensa podría comportar determinadas medidas de preparación o incluso el establecimiento de planes de acción ante determinadas hipótesis. Cuando, por el contrario, se habla de una defensa común, es preciso que, al menos, los Estados dispongan de una estructura militar centralizada dispuesta a asumir el mando de las fuerzas armadas. La defensa común puede significar también la adquisición

en común de material y la integración permanente de unidades militares de los distintos Estados bajo un mando unificado.

Por otra parte, la defensa, así como la intervención en ella de la UEO, presenta en el art. J.4 del Tratado de Maastricht otras connotaciones. Ya hemos señalado que las cuestiones que tengan repercusiones en este ámbito no quedan sometidas a los procedimientos definidos en el art. J.3 (las acciones comunes). Pero es que, en otro orden de cosas, «la política de la Unión no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco». En este párrafo hay dos cuestiones distintas. Por un lado, el respeto por parte de la Unión de la política especial de algunos de sus Miembros, es decir, de aquellos que no son parte ni en la UEO ni en la OTAN (Irlanda) o que no lo son en la UEO (Dinamarca y Grecia). Por otro lado, se resuelve a favor de la OTAN la cuestión de las relaciones entre esta Organización y la UEO.

2. *La situación de los países miembros de la Unión que no lo son de la OTAN o de la UEO*

La situación de los países que acabamos de señalar se respeta pero se intenta, no obstante, modificar. Entre las declaraciones que acompañan al Tratado de la Unión hay una -que en realidad son dos- «relativa a la Unión Europea Occidental», en cuya segunda parte -o segunda declaración- los nueve miembros de la UEO que también lo son de la Comunidad, «teniendo en cuenta el papel de la UEO como componente de defensa de la Unión Europea» invitan a los Estados que son miembros de la Unión Europea a que se adhieran a la UEO, en las condiciones que se determinen de acuerdo con el art. XI del Tratado de Bruselas modificado, y a los que son miembros europeos de la OTAN, a que participen plenamente en sus actividades.

En el primer supuesto se encuentran Dinamarca, Grecia e Irlanda. Grecia ha solicitado ya la adhesión, Irlanda desea obtener un estatuto de observador y Dinamarca, tras el segundo referéndum, parece dudar sobre la calidad de su adhesión

a la UEO. Esta situación plantea varios problemas jurídicos sobre los que parece que los negociadores del Tratado de Maastricht han pasado alegremente. En primer lugar, aunque luego volveremos a ello, habría que preguntarse si es posible que el Tratado de la Unión Europea pueda ser el creador de la misma y, al mismo tiempo, enmendar el Tratado de Bruselas modificado puesto que, con carácter general, a la UEO se le encomiendan o se le involucra en unos objetivos no previstos en el Tratado de 1954. Pero es que, además, con relación a la UEO, la Declaración aneja al Tratado de la Unión Europea crea el estatuto de asociado que hasta entonces no existía y, sobre la marcha, se acepta el estatuto de observador -que tampoco existía- para Irlanda. Aquí la cuestión se centra, fundamentalmente, en el valor jurídico de las declaraciones que se añaden al Tratado. ¿Forman parte del Tratado?, ¿tienen vigencia antes de que éste entre en vigor?, ¿son vinculantes?, ¿cuáles son, finalmente, las relaciones entre la UEO y la Comunidad en tanto no entre el Tratado de Maastricht en vigor, puesto que se basan en la Declaración de los «Nueve», que no comprende a los tres restantes? La Declaración de Petersberg -otra declaración- ha venido a tapar algunos de los agujeros que el Tratado de Maastricht había dejado al descubierto pero, con independencia del resultado, ¿puede una declaración del Consejo de la UEO modificar el Tratado de Bruselas? No parece que ese sea el procedimiento adecuado, sobre todo si se tiene en cuenta que la Declaración de Petersberg afecta, incluso, al contenido del art. V del Tratado de Bruselas modificado, es decir, al núcleo fundamental del mismo¹³.

Algunas de las cuestiones que hemos planteado encuentran respuesta en la práctica de los Estados interesados. Las declaraciones deben de ser independientes del Tratado de Maastricht puesto que han comenzado a tener efecto antes de que éste entrara en vigor. Así lo demuestran cambios tales como el traslado de la sede de la UEO a Bruselas o la creación de una Célula de planificación. Otras preguntas siguen abiertas y sólo la voluntad política de los Estados -a los que lo jurídico no parece importar demasiado- aportará una respuesta. En cualquier caso, es de señalar el malestar que esta situación ha creado en el seno de la Asamblea de la UEO, si nos atenemos al contenido del «Informe Goerens», presentado en noviembre de 1992¹⁴.

3. La elección de la UEO

Hubo que elegir entre la UEO y la OTAN como instrumento encargado de garantizar la defensa de la Unión Europea. Si bien desde el principio pareció claro que el carácter europeo de la UEO la convertía en el claro candidato, sin embargo la relación que esta organización había de mantener con la OTAN dio lugar a enfrentamientos.

El art. J.4 del Tratado opta efectivamente por la UEO pero, como hemos señalado, la política de la Unión Europea habrá de ser compatible con la política de seguridad y defensa establecida en el marco de la OTAN. En definitiva, la UEO queda sometida a la OTAN. La Declaración aneja al Tratado de Maastricht a la que nos hemos venido refiriendo trata en su parte primera de esa cuestión y además de recoger íntegramente el contenido del art. J.4 -que incorpora a la UEO a la defensa de la Unión- se ocupa de las relaciones entre ésta y la OTAN, configurando a la UEO como «el componente defensivo de la Unión Europea y como un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica»¹⁵. Sobre cuál de ambas funciones prevalece sobre la otra es difícil decantarse a la vista de la Declaración. Es sabido que Francia y Alemania apoyaban la primera mientras que Gran Bretaña e Italia se inclinaban por la segunda. La solución de equipararlas puede ser un buen arreglo político pero no parece tan bueno si se piensa en su puesta en práctica con países que, como Irlanda -y otros que vengan después- sean miembros de la Unión Europea pero no de la Alianza Atlántica. Por otro lado, la Unión Europea no parece estar dispuesta a admitir como miembros a algunos que lo son de la OTAN. Esta falta de simetría a nivel europeo no va a facilitar precisamente el doble papel que se asigna a la UEO.

En todo caso, la Declaración de Maastricht «resuelve» el problema a base de coordinación, estableciendo como primeras medidas la sincronización de fechas y lugares de las reuniones de la UEO y de la OTAN, la armonización de los métodos de trabajo y el establecimiento de una estrecha cooperación entre las secretarías generales de ambas organizaciones.

C. La naturaleza de la «integración» de la UEO

Ya hemos transcrito los términos que utiliza el art. J.4 del Tratado de Maastricht y hemos expuesto nuestras dudas sobre el rigor jurídico del sistema utilizado. Vamos a ver ahora cuál es su contenido. Para ello es preciso acudir de nuevo a la Declaración aneja al Tratado y a la de Petersberg que, en gran medida, es su prolongación.

El art. J.4 es muy esquemático. Contiene tres únicas afirmaciones: que la UEO «forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea», que se pide a la UEO «que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa» y que todo se hará por parte del Consejo «de común acuerdo con las instituciones de la UEO». La primera de ellas, mientras no se demuestre lo contrario, significa simplemente que la Unión Europea cuenta con la UEO para su desarrollo. La segunda, de mayor contenido, supone la petición a la UEO de que se convierta en el «brazo armado» de la Unión Europea. La tercera deja en el aire muchos interrogantes sobre cómo habrá de recabarse ese mutuo acuerdo o, más exactamente, cómo se compagina el protagonismo del Consejo («el Consejo... adoptará») con el «de común acuerdo con las instituciones de la UEO».

Estas cuestiones quedan en alguna medida aclaradas en la parte I de la Declaración, tantas veces aludida, de los Estados miembros de la UEO, que consta de una introducción y cuatro apartados. Concretamente, el apartado A aporta ciertas precisiones por cuanto que, por un lado, establece que es el Consejo de la UEO el interlocutor válido de los órganos competentes de la Unión Europea y, por otro, especifica la actuación de estos últimos. Así, con relación al Consejo, se prevé «el establecimiento de una estrecha cooperación entre el Consejo y la Secretaría general de la UEO, por una parte, y el Consejo de la Unión y la Secretaría general del Consejo por otra». Y también «la armonización de la sucesión y duración de las respectivas presidencias». En cuanto a la Comisión, se habrán de tomar las medidas pertinentes «para garantizar que la Comisión de las Comunidades europeas esté informada periódicamente y para que, si ha lugar, se le consulte sobre las actividades de la UEO». Por fin, con relación al Parlamento

Europeo, se fomentará una cooperación más estrecha entre éste y la Asamblea parlamentaria de la UEO.

De los datos que poseemos y que hasta aquí hemos expuesto, no es posible deducir una noción suficientemente precisa de las condiciones concretas en que se han de desarrollar las relaciones entre la Unión europea y la UEO o, en otras palabras, hasta qué punto ésta se encuentra sometida a las decisiones de aquélla. Probablemente nadie lo sabe con absoluta seguridad y únicamente se ha tratado hasta ahora de establecer políticamente un camino cuyo recorrido está aún por determinar y todavía no se han estudiado las dificultades del terreno. Además, varios factores hacen que resulte difícil no sólo delimitar competencias sino, incluso, imaginar actuaciones concretas. Entre ellos, el hecho de que la UEO tenga que actuar no sólo en función de la Unión Europea sino también de la OTAN, de la CSCE (art. J.1) del GEIP y del Euroejército (Declaración de Petersberg), instituciones cuyos miembros no son los mismos y cuyos objetivos sólo coinciden a medias. En última instancia queda por aclarar si la UEO va a mantener su propia personalidad, basada en el Tratado de Bruselas modificado, o se va a convertir en un órgano de la Unión Europea. Esta cuestión ha sido examinada en el citado «Informe Goerens» a propósito de la Res. A3-0123/92 del Parlamento Europeo en la que éste reclama el control de la política de defensa de la Unión¹⁶. Como esta política de defensa la va a desarrollar la UEO, su Asamblea parlamentaria se pregunta -claramente molesta- si sus competencias van a ser absorbidas por el Parlamento Europeo y, en general, si la UEO va a desaparecer fagocitada por la Unión Europea. La cuestión no es impertinente puesto que, a efectos no concretados, el art. J.4 del Tratado de Maastricht deja caer que el Tratado de Bruselas tiene, según su art. XII, como fecha límite la de 1998¹⁷.

III EL PAPEL QUE LA UEO PARECE ESTAR LLAMADA A DESEMPEÑAR EN EL FUTURO INMEDIATO

La búsqueda de una identidad europea en materia de defensa se plantea en relación con el instrumento defensivo con que hasta ahora ha

contado nuestro continente, que no es genuinamente europeo sino que, por el contrario, se basa en el potencial armado del gran aliado americano. Por lo tanto, el problema se centra en el momento actual en crear esa identidad europea alrededor de la UEO sin por ello prescindir de la OTAN y del apoyo americano, pero, al mismo tiempo, evitando «dobles empleos», excesivos gastos, ofreciendo confianza a los Estados miembros, venciendo reticencias europeas, etc. Es decir, demasiados requisitos para que la tarea resulte fácil. Por otro lado, la OTAN no es la única organización con la que tendrá que relacionarse la defensa europea. Desde el momento en que se prevé no sólo una legítima defensa sino también una defensa general que podría incorporar las llamadas operaciones fuera de zona, las Naciones Unidas y también la Conferencia para la seguridad y la cooperación en Europa son elementos a tener en cuenta, lo mismo que el Euroejército, de momento franco-alemán, que ya ha conectado con la OTAN -acuerdo de 21 de enero de 1993 entre el Mando supremo de las fuerzas aliadas en Europa (SACEUR) y los Jefes de estado mayor militar de Francia y Alemania- y que, al mismo tiempo, podría ser el núcleo de un futuro ejército europeo. Si todo este entramado tan complejo resulta difícil de cohesionar en el momento actual al efecto de lograr esa identidad europea se debe en gran medida a que los objetivos de los organismos citados sólo coinciden en parte y tienen que coordinarse, a que los miembros de unos y otros no son los mismos -ni sus intereses- y a que dentro de algunas de ellas -la Unión Europea- no todos sus miembros sostienen posturas idénticas sino que van de la proclividad británica hacia la OTAN a la «independencia» francesa en materia de defensa, pasando por la neutralidad irlandesa. La ampliación de la Unión Europea aportará sin duda más divergencias al respecto.

Por otro lado, esta situación política complicada se produce en un momento de cambio de las estrategias militares como consecuencia de las mutaciones políticas sobrevenidas en el Este de Europa, el colapso del Pacto de Varsovia, la unificación de Alemania y los nuevos peligros para la seguridad europea que, diplomáticamente, no suelen concretarse demasiado pero que todos conocemos. De tal forma que para poder llegar a alguna conclusión en relación a cómo se va a perfilar la identidad europea en materia de

defensa y cuál va a ser el papel de la UEO dentro de ella, se hace preciso deslindar las relaciones de esta organización con relación a la OTAN, descifrar el panorama defensivo europeo y ver qué medidas se están tomando en la actualidad para afrontar los nuevos retos, así como las previsiones de la recién creada Célula de planificación de la UEO, organismo al que se encarga de insertar la identidad europea dentro de la compleja arquitectura defensiva del continente.

A. *La UEO en la década de los ochenta*

Como ya se ha indicado, el Tratado de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva concluido en Bruselas, fue perdiendo con el paso de los años casi todos sus apellidos. Ha sido así, en buena medida, como consecuencia de las propias disposiciones del Tratado que en dos ocasiones (arts. I y IV) se refiere a la necesidad de evitar duplicación de actividades. Por ese motivo, en aras de una «racionalización de las organizaciones europeas» propuesta por Bélgica, la UEO transfirió al Consejo de Europa, en junio de 1960, el ejercicio de sus competencias sociales y culturales que hasta entonces había desarrollado con resultados positivos¹⁸. Las competencias económicas no fueron transferidas oficialmente, pero la existencia de otras organizaciones, como la OECE-OCDE, la CEE o la EFTA, vació de contenido el art. I del Tratado de Bruselas. La defensa colectiva es el único objetivo que ha permanecido. Sin embargo, no hay que olvidar que sus Estados parte, mediante una resolución de 20 de diciembre de 1950, transfirieron a la OTAN las atribuciones militares de la organización y esta situación se mantuvo después de la modificación del tratado en 1954, quedando la UEO prácticamente integrada en la OTAN. Por otro lado, el control de armamentos iniciado a raíz del ingreso de Alemania y que fue la razón de ser de la transformación de 1954, desapareció con motivo de la Declaración de Roma de 1984 en lo que se refiere a las armas convencionales, de forma que la misión de la Agencia encargada del mismo comenzó a ser claramente residual. Si a esto añadimos que, entre 1973 y 1984, el Consejo nunca se reunió a nivel de Ministros, que los representantes de los países Miembros en la UEO fueron sus respectivos embajadores en Londres y que una parte de los pocos funcio-

narios de la Organización se ubicaban en París para atender a la Asamblea parlamentaria, queda patente que antes de su revitalización -iniciada en 1985- toda la «Organización» era poco más que el puro compromiso establecido en el art. V del Tratado.

El art. V del Tratado de Bruselas modificado constituye, no obstante, una obligación contundente de ayuda mutua ante una agresión armada, especialmente si se le compara con el también art. 5 del Tratado del Atlántico Norte. Como es sabido, «en el caso de que una de las Partes contratantes fuere objeto de una agresión armada en Europa, las otras, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas, le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole»¹⁹. Lo cual quiere decir que es preciso entrar en guerra contra el agresor o, en todo caso, proporcionar ayuda militar al agredido con lo que, muy probablemente, el agresor entrará en guerra con el que aporta la ayuda.

Como, afortunadamente, este mecanismo de ayuda mutua no ha sido utilizado nunca y, de haber sido necesario, se habría recurrido antes a la OTAN, la realidad es que la UEO, por todas las razones que hemos señalado, a finales de la década de los setenta era una organización fantasma que, por otra parte, tampoco infundía demasiado temor a nadie.

La revitalización de la UEO comienza, por iniciativa francesa, al objeto de llenar por esa vía el hueco que en materia de seguridad y defensa empezaba a notarse en el ámbito de la integración europea y que ya había sido puesto de relieve en el «Informe Tindemans» de 1975²⁰. La Declaración de Roma, de 1 de noviembre de 1984, hecha por los ministros de Relaciones exteriores y de Defensa de los siete países miembros de la UEO, supone el primer paso oficial para la recuperación de la Organización. Parece como si la ausencia de Dinamarca, Grecia e Irlanda en el seno de la UEO -los tres países que en el ámbito comunitario eran menos proclives a la instauración de una política de defensa- hubiese facilitado a esta Organización llevar a cabo lo que en el seno de la Comunidad resultaba problemático²¹.

La Declaración de Roma recoge casi exclusivamente la decisión de sus miembros de revitali-

zar la Organización. Partiendo de la «necesidad de fortalecer la seguridad occidental» y teniendo en cuenta «la dimensión geográfica, política, psicológica y militar» de la Europa occidental, inciden repetidamente en la conveniencia de «una mejor utilización de la UEO», una «cooperación creciente» o un «mejor funcionamiento de la estructura y organización de la UEO». Es decir, se pretende que la UEO recobre una personalidad que hasta entonces había quedado desdibujada dentro de la OTAN. Para ello, se decidió reactivar al Consejo -que a partir de entonces habrá de reunirse dos veces al año a nivel de Ministros- y establecer un mayor contacto entre éste y la Asamblea. Con relación a la Agencia de control de armamentos y al Comité permanente de armamentos, los Estados miembros de la Organización acordaron asignarles nuevas funciones en respuesta a las necesidades actuales.

La llamada Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad, surgida de la reunión del Consejo de la UEO, en La Haya, en octubre de 1987, es más explícita que la Declaración de Roma en lo que se refiere al tema que nos ocupa. Arranca, ciertamente, de unas premisas hoy ya superadas, puesto que su núcleo central se basa en la idea de que «Europa está en el centro de las relaciones Este-Oeste» y es vulnerable tanto por parte de la Unión Soviética como del Pacto de Varsovia. Sin embargo, dejando esto a un lado, en la Declaración de La Haya se puede leer que «una Europa integrada quedará incompleta en tanto esta construcción no se extienda a la seguridad y a la defensa» o que los miembros de la Organización aspiran «a desarrollar una identidad europea en materia de defensa», recordando que el Tratado de Bruselas modificado contempla «la asociación progresiva de otros Estados europeos inspirados en los mismos principios y animados por la misma determinación».

El ingreso de España y Portugal en la UEO, en mayo de 1992, ha supuesto una de las primeras manifestaciones de la reactivación. Sin embargo, como consecuencia, en buena medida, de los cambios acaecidos en la Europa del Este y el consiguiente cambio estratégico a que ha dado lugar, puede afirmarse que sólo a partir de la firma del Tratado de Maastricht han comenzado a tomar cuerpo las declaraciones que acabamos de examinar.

B. *La defensa de Europa en el contexto actual*

Parece que son dos los factores que, de manera principal, conforman el panorama defensivo de la Europa occidental para los años noventa: por un lado, los cambios que se han operado en el Este de Europa como consecuencia de la debacle del sistema comunista con la consiguiente obsolescencia de las previsiones que, en materia de seguridad y defensa, existían al respecto, y, por otro lado, el papel a desempeñar en el futuro por la Alianza Atlántica y, más concretamente, por los Estados Unidos en la defensa de Europa.

1. *Los nuevos enemigos potenciales*

Como todo el mundo sabe, la defensa de Europa a partir de la Segunda Guerra Mundial se ha basado siempre en la consideración de un único enemigo potencial: la Unión Soviética y sus aliados, reunidos en el Pacto de Varsovia a partir de 1955. De ahí podía proceder una agresión tanto convencional como nuclear y la Alianza Atlántica ha constituido durante todos estos años el núcleo disuasorio. En un tiempo, la estrategia de la disuasión se basó en las «represalias masivas» prometidas por el Secretario de Estado norteamericano J.F. Dulles si el ataque soviético a los aliados europeos tenía lugar. Con posterioridad, a raíz de la posesión por la Unión Soviética de misiles intercontinentales y el peligro que ello suponía para la seguridad del territorio de los Estados Unidos, el Presidente Kennedy instauró la «estrategia de la respuesta flexible» que dio lugar a una notable distensión en las relaciones Este-Oeste pero que originó una crisis de confianza de los aliados europeos que hizo que la Alianza Atlántica se tambaleara²².

La pérdida por parte de la Unión Soviética de su carácter de gran potencia -asumida expresamente por M. Gorbachov a mediados de 1989- y su consiguiente desmembramiento, la unificación de Alemania y el desvanecimiento del Pacto de Varsovia han dado lugar a un profundo cambio de los factores que condicionaban la estrategia defensiva europea. Sin embargo, las amenazas para Europa, aunque menos concretas, no han desaparecido. Por un lado, en la antigua Unión Soviética permanece una importante fuerza militar de tipo convencional y nuclear que, aunque en principio ya no amenaza, se encuentra en un marco inestable, en razón, fundamentalmente, de

las malas condiciones económicas, de los nacionalismos y de los enfrentamientos étnicos, que no inspira demasiada seguridad. Algo semejante sucede en los países que estuvieron sometidos a la hegemonía soviética. Por otro lado, los problemas del cercano Oriente y los movimientos islámicos que por allí se desarrollan representan también un peligro para los países europeos dependientes del petróleo de la zona. Finalmente, la inestabilidad política de los países norteafricanos -donde también han aparecido los islamismos radicales-, sus dificultades económicas y, como consecuencia, los grandes movimientos migratorios, constituyen también un peligro potencial ante el que Europa tiene la doble misión de defenderse e intentar desactivar a través de la cooperación política y económica. Se trata todavía de riesgos difusos que exigen, sin embargo, la adopción de medidas de seguridad y de defensa²³.

2. *La actitud de la OTAN*

Como era de esperar, los cambios que hemos expuesto han conducido a que la OTAN revisara en los últimos años sus objetivos. La revisión ha quedado plasmada en diversas declaraciones, entre las que destacan las realizadas, tras las reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Alianza, en Londres, en junio de 1990, en Roma, en noviembre de 1991 y en Oslo y Bruselas, respectivamente en junio y diciembre de 1992.

La Declaración de Londres -un tanto grandilocuente- estableció ya los primeros pasos a dar por la Organización a la vista de los cambios que se estaban produciendo en Europa. Aunque a condición de la adopción de un conjunto de medidas de confianza y seguridad y de la ratificación del Tratado sobre reducción de fuerzas convencionales de Europa²⁴, la OTAN decidió, fundamentalmente, desplegar fuerzas más reducidas, aunque de mayor movilidad y versatilidad, reducir el nivel de preparación de sus unidades de servicio activo y limitar el papel y el volumen de su fuerza nuclear disuasoria, sobre todo de los sistemas nucleares subestratégicos de corto alcance.

La Declaración de Roma de 1991 hace referencia ya a la Unión Europea, con la que la OTAN prevé mantener consultas y de la que se espera un refuerzo de la capacidad de los aliados en su defensa común a medida que se vayan desarrollando las unidades defensivas proyecta-

das. Pero, sobre todo, establece el nuevo concepto estratégico que ha de sustituir al de la «respuesta flexible». La nueva estrategia no parece, sin embargo, muy diferente de la anterior puesto que parte de la idea de su carácter estrictamente defensivo y en ella siguen interviniendo tanto las fuerzas convencionales como las nucleares, si bien estas últimas algo más reducidas, y sigue considerándose indispensable el despliegue de fuerzas americanas en Europa. Sin embargo, para los expertos²⁵ la diferencia de la nueva estrategia radica en el dispositivo, en el plan de utilización en combate y en la estructura de mando. En cuanto al dispositivo, se reducen las fuerzas. Por lo que se refiere al plan de combate, se abandona la idea de una gran batalla defensiva con ocho cuerpos en línea y se sustituye por una estrategia de defensa, escalonada en el tiempo, en la que van comprometiéndose, sucesivamente, fuerzas de intervención inmediata, de intervención rápida, de defensa principal y de apoyo y, en lo que respecta a la estructura del mando, ésta sufre solamente cambios menores con relación a la anterior.

El ámbito de acción de la alianza se mantiene tal como se estableció en el Tratado de Washington, así como las competencias de la misma. Esto, sin embargo, puede comenzar a cambiar a raíz de la Declaración de Oslo de 1992, en la que la Alianza se muestra dispuesta a contribuir a las acciones de mantenimiento de la paz que pudiera iniciar la CSCE y de la Declaración de Bruselas, de finales del mismo año, en la que se acepta la posibilidad de participar en el mismo tipo de operaciones cuando sean decididas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se trataría, por tanto, de que la OTAN realizara también «operaciones fuera de zona»²⁶.

C. *La UEO en busca de la identidad europea en materia de defensa*

Como hemos visto, el Tratado de la Unión Europea asigna a la EUO la consecución de la llamada identidad europea en materia de defensa. Identidad que deberá hacerse un hueco entre la Organización del Atlántico Norte y la Conferencia para la seguridad y la cooperación en Europa, con las que tiene que ser compatible a pesar de las dificultades que ya hemos señalado, en razón de la falta de simetría de los miembros de unas y otras²⁷.

La primera de las dos Declaraciones de los países miembros de la UEO que acompañan al Tratado de Maastricht se refiere en su apartado C a la función operativa de la Organización, que habrá de ser reforzada «examinando y definiendo las misiones, estructuras y medios apropiados referentes, en particular, a: una Célula de planeamiento de la UEO; una cooperación militar más estrecha, complementaria de la Alianza, en particular en el ámbito logístico, en transportes, instrucción y control estratégico; las reuniones de los Jefes de Estado mayor de defensa de la UEO; las unidades militares a disposición de la UEO». Estos objetivos han sido desarrollados en la Declaración de Petersberg hecha por el Consejo de la UEO en junio de 1992, en la que los países miembros de la misma se muestran dispuestos a poner a disposición unidades militares de todo el abanico de sus fuerzas convencionales para llevar a cabo misiones de defensa colectiva humanitarias o de evacuación de nacionales, de mantenimiento de la paz y de combate para la «gestión de crisis» y restablecimiento de la paz.

La Célula de planificación ya ha sido creada. Su Director, el general M. Caltabiano ha señalado que la primera tarea a realizar se centra en la confección de una lista de unidades y combinaciones de unidades que los Estados miembros estarían en condiciones de proporcionar para llevar a cabo operaciones bajo los auspicios de la UEO. El siguiente paso consistirá en preparar una serie de recomendaciones sobre la estructura de mando de dichas operaciones y, en un tercer momento, la Célula de planificación fijará las «rules of engagement» en las operaciones militares²⁸.

También se han iniciado los encuentros entre Jefes de estado mayor de la UEO y las conversaciones con la OTAN. Además, ya lo hemos señalado, tanto la Secretaría General como el Consejo Permanente se han trasladado a Bruselas a comienzos de 1993, donde también se encuentra la Célula de planificación.

Todo esto requiere algunos comentarios. Por ejemplo, todo parece indicar que la OTAN seguirá siendo la Organización fuerte que asegurará la legítima defensa colectiva en Europa, siempre que el casus belli entre en el marco fijado en el Tratado de Washington. En este ámbito, la UEO constituirá únicamente el «pilar europeo» subordinado a la Alianza Atlántica. Naturalmente, ello requiere la presencia conti-

nuada de fuerzas americanas en Europa, que si no son absolutamente imprescindibles ante una agresión convencional, sí son indispensables en el campo de la observación y de la comunicación por satélite y, sobre todo, si se quiere mantener una política de disuasión nuclear. Además, en el ámbito de la UEO, aunque se cuente con unidades militares, la falta de un mando europeo integrado supone, de momento, un fuerte handicap que limitaría la eficacia y la rapidez de la respuesta ante una agresión, incluso convencional. Si esto es así desde el punto de vista de los grandes objetivos y ello parece bastante razonable, por debajo quedan, sin embargo, por resolver cuestiones relativas a la toma de decisiones y la coordinación del mando de unas fuerzas que no está claro del todo si son de la OTAN, de la UEO o de la Unión Europea. La OTAN cuenta con catorce miembros europeos y dos americanos, la UEO llegaría a los quince países europeos, de los cuales Irlanda y Dinamarca con estatuto de observador y Turquía, Noruega e Islandia de asociado. La Unión Europea tiene doce miembros que pueden aumentar próximamente. A más largo plazo también es previsible el ingreso de los llamados países del Este. Quizá por ese motivo en la reunión de Petersberg se ha creado un Fórum de consulta entre la UEO y algunos de estos países: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumanía y Bulgaria.

El hecho de que tanto la OTAN como la UEO y la Unión Europea tengan sus órganos propios exige el establecimiento de un sistema de coordinación o subordinación que facilite la acción llegado el caso. ¿Cuál de los tres Consejos -pertenecientes cada uno a una Organización- decidiría en caso de agresión sobre la movilización y utilización de fuerzas europeas?

La colocación de unidades militares nacionales a disposición de la UEO también plantea problemas. El cuerpo franco-alemán -que no será operativo hasta 1995- en el que están interesados en participar Bélgica y España, que ya han enviado observadores, podría constituir el punto de partida de un ejército europeo pero, por el momento y dada la situación actual, parece difícil que los países europeos estén en condiciones de «poner a disposición» más fuerzas de las que ya tienen comprometidas con la OTAN. La solución podría ser que las fuerzas «a disposición» fueran únicas y pudieran ser colocadas

según las necesidades bajo mando de la OTAN o de la UEO. Sin embargo, lo que a primera vista parece simple no lo sería tanto si la UEO tuviera que realizar una misión en la que no pudieran o no quisieran participar los miembros de la OTAN por tratarse, por ejemplo, de una agresión fuera del campo de acción previsto en el Tratado de Washington. ¿Estarían entonces dispuestos a facilitar a la UEO el apoyo logístico, de transporte, de observación, comunicaciones, etc., que las fuerzas necesitarían y que sólo la OTAN posee?

Finalmente, las misiones que la declaración de Petersberg asigna a la UEO renovada -dejando aparte la legítima defensa- entran en el campo de las operaciones fuera de zona: operaciones humanitarias y de rescate de nacionales, de pacificación y de mantenimiento de la paz. Este parece ser el campo en el que, al margen de la OTAN, está prevista la acción de la UEO dentro de la Unión Europea.

Cuando se habla de operaciones fuera de zona se está haciendo referencia a la posibilidad de que una organización militar lleve a cabo actuaciones fuera de la zona geográfica establecida en su tratado constitutivo como teatro de las mismas. Si una organización de tipo regional posee unas competencias que sólo afectan a las relaciones intrarregionales, las organizaciones militares de defensa fijan un ámbito geográfico para la puesta en funcionamiento del mecanismo defensivo previsto. Así, en el caso de la OTAN, sólo está prevista la utilización del sistema ante un ataque armado contra una o varias de las Partes contratantes acaecido en Europa o en América del Norte, puntualizando el art. 6 del Tratado de Washington la zona geográfica concreta en que habría de producirse el ataque.

No prevé el Tratado del Atlántico Norte ningún tipo de acción fuera de esta zona ni por otro motivo que no sea la legítima defensa. Por el contrario, si bien el Tratado de Bruselas modificado establece (art. V) la prestación de ayuda por todas las Partes contratantes si una de ellas fuera objeto de una agresión armada en Europa, sin embargo, en su art. VIII confiere al Consejo competencia para celebrar consultas ante «cualquier situación que constituya una amenaza contra la paz, sea cual fuere el lugar donde se produzca...». Este que podríamos denominar «interés universal» de la UEO le per-

mite, aunque no le obliga, llevar a cabo operaciones fuera de zona bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y, tal vez, más adelante, de la CSCE²⁹.

De las operaciones previstas en Petersberg, sólo una puede ser llevada a cabo de forma autónoma por la UEO: la evacuación de nacionales de los Estados miembros que se hallen en dificultades como consecuencia de situaciones sobrevenidas en los países extranjeros en que se encuentren. Se trataría de intervenciones limitadas a ese objetivo concreto aceptadas por el Derecho internacional. El cuerpo franco-alemán podría ser el encargado de realizar tales misiones o, si se cuenta con la OTAN, el cuerpo de reacción rápida con la división aerotransportable compuesta por fuerzas alemanas, belgas, holandesas e inglesas. Las llamadas misiones humanitarias, de reciente aparición en su concepción actual, a raíz de las últimas crisis, no está aún suficientemente claro si se pueden llevar a cabo motu proprio o requieren la previa autorización de Naciones Unidas³⁰.

En cuanto a las acciones de pacificación y mantenimiento de la paz -dos tipos de operaciones que comportan actividades y riesgos muy diferentes- sólo pueden realizarse al amparo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

En el conflicto de Yugoslavia, la UEO se ha limitado a coordinar las operaciones navales de sus Miembros para hacer respetar el embargo en el Adriático contra Serbia-Montenegro. En coordinación y en rotación con una flota de la OTAN, los barcos de guerra de la UEO, bajo mando italiano, están actuando de acuerdo con las resoluciones de la ONU. En cuanto a las operaciones humanitarias terrestres, las fuerzas que actúan lo hacen como contribuciones nacionales bajo mando de Naciones Unidas, de forma que aquí la UEO no interviene. Sin embargo, en la reunión del Consejo de la UEO de 5 de abril de 1993, la Organización acordó apoyar a los estados ribereños organizando en el Danubio una operación de control que asegurara el embargo aludido.

La Declaración de Petersberg prevé igualmente la realización de operaciones bajo la autoridad de la CSCE al tiempo que apoya los intentos de ésta de convertirse en una organización regional a los efectos del Capítulo VIII de la Carta de San Francisco. Es de esperar que la

Unión Europea, con su brazo armado, se limite a este tipo de operaciones. La hipótesis de una crisis europea en la que las Naciones Unidas se vieran imposibilitadas para actuar como consecuencia de un veto constituiría una gran tentación para la Unión que, como Comunidad europea, ha manifestado en los últimos años un deseo irresistible de intervenir en situaciones que para nada la afectaban, mediante la adopción de sanciones políticas de carácter económico al margen del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas³¹. La posesión de una fuerza armada en sus manos podría alentar mayores empresas que no consideramos deseables.

En conclusión, la «integración» de la UEO en el marco de la Unión Europea deja en el aire muchas imprecisiones sobre su naturaleza y sus efectos, que deberán ser salvadas poco a poco sin las prisas que hicieron pensar a muchos que la transformación de la Comunidad en Maastricht era una huida hacia adelante. Los desajustes jurídicos que hemos esbozado, también habrá que solucionarlos, igual que será necesario profundizar más en la coordinación de los organismos que están llamados a participar en el mantenimiento de la seguridad y en la defensa de Europa. Las misiones de la UEO dentro de la Unión Europea se encuentran, por el momento, en una fase puramente programática, ya que de una Organización que durante tantos años no fue más que a unas siglas no se puede sacar de un día para otro la «identidad europea en materia de defensa». No obstante, de las recientes reuniones internacionales que aquí hemos citado se pueden deducir determinadas líneas de acción que no dejan de presentar aspectos poco claros en cuanto a su desarrollo y puesta en práctica y que, además, suscitan cierta aprensión.

NOTAS

1 J. WESTHOFF, «L'Union de l'Europe Occidentale avant et après l'élargissement des Communautés européennes», *Annuaire Européen*, vol. XXIII, 1975, p. 95.

2 K. VASAK, «Union de l'Europe Occidentale», *Juris Classeur de Droit international*, fasc. 171 (1967), p. 5. Vid. al respecto A. IMBERT, «L'Union de l'Europe Occidentale», LGDJ, Paris, 1968, pp. 127 y ss.

3 Vid. J. CHARPENTIER, «La coopération politique entre les Etats membres des Communautés européennes», *Annuaire Français de Droit international (AFDI)*, 1973, p. 753, y J. WESTHOFF, loc. cit., p. 101.

4 W. VAN EEKELLEN, «La contribución de la UEO en la construcción de un nuevo orden europeo de seguridad», *Revista*

- de la OTAN (ed. española), nº 4, agosto 1990, p. 18.
- 5 Ambos textos en *Tiempo de Paz*, nº 11-12, p. 44 y ss.
- 6 D. LIÑAN NOGUERAS, «La política exterior y de seguridad común para la Unión Europea», *Revista de Instituciones europeas (RIE)*, nº 3, sept.-dic. 1992, p. 817.
- 7 C. GUTIERREZ ESPADA, *El sistema constitucional de las Comunidades europeas*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 155.
- 8 A partir de este momento las relaciones internacionales de los «Doce» giran alrededor de dos ejes: la participación de la comunidad y la cooperación de los Estados miembros en materia de política exterior. Vid. S. PERRAKIS, «L'incidence de l'Acte Unique européen sur la coopération des Douze en matière de politique étrangère», *AFDI*, 1988, p. 808.
- 9 Sobre el carácter regional o no de la Comunidad a efectos del Cap. VIII de la Carta de Naciones Unidas, vid. L. PEREZ-PRAT DURBAN, *Cooperación política y Comunidades europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Ediciones de la Universidad autónoma de Madrid, 1991, pp. 300 y ss.
- 10 Vid. *Boletín de las Comunidades europeas*, nº 6, 1992, pp. 19 y ss.
- 11 Los nuevos riesgos que, a este respecto, tendrá que afrontar Europa en el futuro, aparecen, mucho menos diplomáticamente expuestos, en P. MAILLET, «Le double visage de Maastricht: Achèvement et nouveau départ», *Revue du Marché Commun (RMC)*, nº 356, marzo 1992, pp. 209 y ss.
- 12 R. VAN BEVERN, «Coopération militaire: Quelle structure pour l'avenir?», *Cahiers de Chaillot (Ed. Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO)*, nº 6, 1993, pp. 23 y ss. Efectivamente, la Declaración de Petersberg, teniendo in mente las malas relaciones entre Grecia y Turquía, establece una importante limitación al art. V del Tratado de Bruselas modificado: no podrá ser invocado en las controversias que puedan surgir entre los miembros de la UEO y los de la OTAN.
- 14 *Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale*, Trente-huitième session ordinaire, Doc. 1342, 6 de noviembre de 1992.
- 15 Sobre estas cuestiones, Vid. D. GREENWOOD, «La construcción del pilar europeo: problemas e instituciones», *Revista de la OTAN (ed. española)*, nº 3, junio 1988, pp. 13 y ss.; y J.A. MYERS, «The Western European Union: Pillar of NATO or defence arm of the EC?», *London Defence Studies*, nº 16, marzo 1993, pp. 23 y ss.
- 16 Sobre las pretensiones del Parlamento europeo, vid. *Perspectivas de una política exterior y de seguridad de la Unión Europea después de Maastricht*, Parlamento Europeo, Dir. Gen. de Estudios, Serie política, nº 2, noviembre 1992, pp. 27 y 28.
- 17 Cuestión ésta que también es polémica ya que la terminación del periodo de vigencia de cincuenta años depende de que se considere que empezó a correr en 1948 o en 1954. Al respecto, vid. V. VASAK, loc. cit., p. 3 e «Informe Goerens», cit., pp. 7 y 8.
- 18 Vid. H. WIEBRINGHAUS, «A propos du transfert de compétences entre organisations internationales: Le cas du transfert de certaines activités de l'UEO au Conseil de l'Europe», *AFDI*, 1961, pp. 537 y ss.
- 19 Sobre el mecanismo de legítima defensa, vid. A. MANGAS, «Implicaciones de la adhesión de España en la UEO», *Tiempo de Paz*, nº 11-12, invierno 1988-89, pp. 8 y ss.
- 20 Coincide, además, con la propuesta británica -cuando este país ocupaba la presidencia del Consejo en el segundo semestre de 1981- tendente a dotar de poderes reales a la cooperación política que, sin embargo, poco después -en la Declaración de Stuttgart de 1983- quedaría limitada únicamente a la discusión de los aspectos políticos y económicos de la seguridad.
- 21 A. CAHEN, «El relanzamiento de la Unión Europea Occidental y sus implicaciones para la Alianza Atlántica», *Revista de la OTAN (ed. española)*, nº 4, 1985, pp. 6 y ss.
- 22 Para conocer las posturas enfrentadas son decisivas las obras, respectivamente, del General A. BEAUFRE y de Henry KISSINGER, *L'OTAN et l'Europe*, Paris, Calmann-Levy, 1966, y *Les malentendus transatlantiques*, Paris, Denoël, 1965.
- 23 Sobre estas cuestiones, vid. P. MAILLET, loc. cit., pp. 209 y ss., y R. PONTILLON, «Les nouvelles dimensions de la sécurité européenne», *RMC*, nº 345, mayo 1991, pp. 171 y ss.
- 24 Entró en vigor el 17 de julio de 1992 y a finales del mismo año le habían ratificado todos los miembros de la OTAN, los cinco Estados de la Europa central que habían pertenecido al Pacto de Varsovia y las ocho Repúblicas ex-soviéticas situadas al Oeste de los Urales.
- 25 Vid. R. VAN BEVERN, loc. cit., pp. 21 y ss.
- 26 Sobre estas operaciones, en el contexto que nos ocupa, vid. J. CARDONA LLORENS y M.J. AZNAR GOMEZ, «Las operaciones fuera de zona de la OTAN y de la UEO», *Tiempo de Paz*, nº 22, 1991-92, pp. 8 y ss.
- 27 Vid. W. VAN EEKELLEN, loc. cit., p. 20.
- 28 M. CALTABIANO, «The military dimension of the WEU», *RUSI Journal*, junio 1993, pp. 7 y ss.
- 29 Esta capacidad, que daba a la UEO un ámbito de actuación propio al margen de la OTAN parece haberla asumido también esta última si nos atenemos a la Declaración de Bruselas, de 17 de diciembre de 1992, en la que el Consejo del Atlántico Norte afirma su disposición a realizar «operaciones de mantenimiento de la paz ejecutadas bajo el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas...».
- 30 Vid., entre otros, M.J. DOMESTICI-MAT, «Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire», *AFDI*, 1989, pp. 117 y ss.; M. BETTATI, «Un droit d'ingérence?», *Revue Générale de Droit international public (RGDIP)*, 1991, pp. 639 y ss., y R.J. DUPUY, «Droit d'ingérence et assistance humanitaire», *Homenaje al Prof. M. Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 273 y ss.
- 31 Vid. al respecto, «Colloque sur les moyens de pression économique et le Droit international», *Revue Belge de Droit international*, vol. XVIII, 1984-85, I, pp. 7 y ss. También P.M. DUPUY, «Observations sur la pratique récente des sanctions de l'illicite», *RGDIP*, 1983, pp. 505 y ss.; J. PUEYO LOSA, «El derecho a las represalias en tiempo de paz», *Revista española de Derecho internacional*, 1988, nº 1, pp. 10 y ss.; y L. PEREZ-PRAT DURBAN, op. cit., pp. 139 y ss.