

La UEO, España y la seguridad occidental

RAFAEL BARDAJÍ * Y FLORENTINO PORTERO **

1. El inicio de las conversaciones para la adhesión formal de España a la Unión Europea Occidental debe ser saludado como un hecho positivo en la progresiva normalización de España y su posición en Europa y junto a sus aliados. Es de desear, pues, que las negociaciones conduzcan a la pertenencia española a la UEO y que nuestro país, junto a los otros siete miembros —u ocho si también ingresa Portugal— acometa con claridad y decisión el desarrollo del cuerpo programático y conceptual condensado por la UEO en la «Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad», adoptada por los ministerios de la UEO el pasado 27 de octubre.

2. La Centrada de España en la UEO no sólo está justificada por la necesaria normalización de la presencia internacional española, sino que es coherente con la línea marcadamente europeísta que el actual gobierno ha hecho suya. Sin embargo, creemos que no se debe[^] olvidar, en ningún caso, que la UEO no es más que un organismo[^] marginal tanto en el esquema de la seguridad aliada como en el de la construcción europea, que hoy por hoy no puede considerarse como una vía alternativa de la defensa occidental y que, por tanto, cualquier esperanza en su futuro requiere un fuerte compromiso renovador y una creciente asunción de cargas, político-estratégicas, militares y tecnológicas.

3. La UEO es todavía una organización marginal porque sus miembros[^] lejos de levantar desde ella un auténtico pilar europeo de la defensa, la han instrumentado a lo largo de toda su vida para conseguir fines muy diversos ajenos a la constitución de un esquema de seguridad de Europa por los europeos. Es más, desde la firma del Tratado de Washington en abril de 1949, el sistema de seguridad Occidental ha residido en la Alianza Atlántica, sin que los europeos hayan querido, sabido o podido otorgarse a sí mismos un sistema de seguridad propio a través de otra organización.

4. De hecho, la conjunción de esfuerzos defensivos por parte de algunos europeos tras la contienda mundial buscaría más la vinculación de los EE.UU. con la defensa de Europa frente a la URSS que la construcción de una verdadera alianza militar.

Cuando en los duros años de la postguerra los europeos sintieron la amenaza soviética sobre su soberanía, se inició un movi-

* Badajoz, 1937. Miembro del International Institute of Strategic Studies (IISS). Director del grupo de estudios estratégicos (GEES).

** Madrid, 1956. Profesor de Historia Contemporánea de la UNED. Miembro del grupo de estudios estratégicos (GEES).

miento para dar forma a un sistema de seguridad occidental capaz de disuadir al gobierno de Moscú de intentar trasladar a la Europa Occidental lo que ya estaba practicando en la Oriental. Tras el Tratado de Dunquerque (1947), que restablecía la alianza franco-británica, el segundo paso pretendía lograr el compromiso americano en la defensa de Europa. El deseo de contar con los Estados Unidos no era casual: Europa había quedado en un penoso estado económico y no parecía disponer de los medios para poner en pie una estructura defensiva creíble. Además, después de la i experiencia bélica la sensación de que era mucho lo que el Viejo Continente y la joven nación americana compartían era percibida por una gran mayoría. Por último, la deseada nueva organización necesitaba de un liderazgo claro, superador de las clásicas divisiones nacionales que caracterizaban la política europea y que sólo los EE.UU. parecían poder ofrecer.

No obstante, los Estados Unidos rechazaron esta primera oferta europea ya que por entonces no consideraban tan acuciante la amenaza soviética ni tan necesaria su presencia más allá de sus fronteras. Sin embargo, la incapacidad británica para ayudar a los gobiernos turco y griego en su lucha contra la guerrilla comunista, el golpe de estado en Praga y el bloqueo de Berlín, rilas tarde, crearon el marco propicio para que los Estados Unidos! pensarán en poner fin a su política de aislamiento y se comprometieran directa y permanentemente en la defensa de Europa Occidental. Con tal cambio se llegaría a la firma del Tratado de Washington generador de la OTAN.

Entre medias, es cierto, quedaba la experiencia necesariamente europea de la Unión Occidental, embrión de organismo internacional de defensa que agrupaba a los 5 países signatarios del Tratado de Bruselas, ampliación en marzo de 1948 al Belielux del acuerdo franco-británico del año anterior. La Unión Occidental revelaba la conciencia europea del creciente peligro; soviético —sin descuidar el riesgo de un resurgir alemán— a la vez que subrayaba la incapacidad de hacer frente por sí misma a dicha amenaza. Pero la debilidad de las fuerzas con las que podía contar y la facilidad con que se disolvieron sus competencias vuelven el ensayo de la Unión Occidental en un paso diplomático necesario para convencer a los americanos de su vinculación permanente con Europa a través de la Alianza Atlántica.

Una vez firmado el nacimiento de la OTAN en 1949; la Unión Occidental se encontrará en medio de unas relaciones no exclusivamente europeas sino atlánticas y entrará en un letargo voluntario: las funciones militares serán tomadas por la OTAN y, aunque la Alianza no prevé una asistencia automática en caso de agresión contra una de las partes, tal y como se establecía en el Tratado de Bruselas, el comité militar de la Unión Occidental será desactivado; las competencias económicas acabarán siendo transferidas a la OECE y las pocas funciones socioculturales pasarán también a ser desempeñadas por el Consejo de Europa, organismo nacido en 1949.

5. Es más, el nacimiento mismo de la Unión Europea Occidental será el producto de un paquete de medidas más amplio y

**PRIMERA
OFERTA
RECHAZADA**

**MÁS
DECEPCIONES
QUE
RESULTADOS**

no una respuesta al deseo europeísta de la defensa: El 23 de octubre de 1954 se firmarán en París una serie de Tratados que intentan poner fin al drama del fracaso de la Comunidad Europea de Defensa a la vez que permitir un rearme alemán controlado. Por uno de ellos se devolverá la soberanía a la RFA; un segundo ampliará el Tratado de Bruselas; y el tercero, permitirá la entrada de Alemania en la OTAN.

La ampliación del Tratado de Bruselas significaba ante todo abandonar; la idea de Alemania como enemigo convirtiéndola en un aliado más. La Unión Occidental se transformaba así en la Unión Europea Occidental, según la terminología británica, o en la Unión de la Europa Occidental, según la francesa, y se dotaba de un Consejo de ministros de asuntos exteriores competente para estudiar cualquier situación que pudiese constituir una amenaza contra la paz o que pusiese la estabilidad económica en peligro.

La agencia de control de armamento que establecía el Tratado de Bruselas reformado, perseguía a su vez dos cosas simultáneamente: el respeto por parte de la RFA de ciertos compromisos tales como no fabricar determinadas categorías de armas y mantener sus fuerzas armadas bajo unos límites cuantitativos, y asegurar el cumplimiento británico de mantener estacionadas en el continente un número determinado de tropas.

La UEO también preveía el establecimiento de un comité permanente de armamentos que «permitiera desarrollar entre los países miembros la cooperación estrecha en el terreno del armamento, a fin de buscar sobre una base concreta la mejor manera de utilizar los recursos de que disponen esos países para el equipamiento y aprovisionamiento de sus fuerzas y para repartir las tareas de la mejor manera para sus intereses».

6. A pesar de los ánimos positivos que despertó, la UEO, en vigor tras la ratificación parlamentaria de sus miembros desde mayo de 1955, aportará más decepciones que resultados. Así, el Consejo, que disponía de ciertos poderes de decisión sobre los aspectos militares del Tratado reformado, considerará que el Consejo Atlántico de la OTAN era el lugar apropiado para discutir los planes estratégicos y la política de defensa. De ahí, también, que la UEO no disponga de un mando militar propio. La Asamblea que se establecía en el Tratado reformado, compuesta por representantes parlamentarios de los países miembros de la Asamblea consultiva del Consejo de Europa (18 franceses, 18 británicos, 18 alemanes, 18 italianos, 7 belgas, 7 holandeses y 3 luxemburgueses) tendrá capacidad para estudiar a fondo las cuestiones de defensa y de política exterior, pero no disfrutará de ningún poder frente al Consejo y, de hecho, quedará desatendida. La función de control de armamentos resultará obsoleta con el tiempo, los británicos reducirían sus tropas en contra de la opinión de la UEO y los franceses se negarán a someter sus fuerzas a ninguna obligación para con la Unión. El comité de armamento no llegará tampoco a resultados efectivos, debido a las divergencias internas y, finalmente, se convertirá en un órgano administrativo desprovisto de poderes.

7. En realidad, la UEO no despertará desde su nacimiento

ninguna oposición fuerte, pero tampoco logrará más que tibios pronunciamientos a su favor. Saldrá de su adormecimiento con motivo de la problemática adhesión del Reino Unido a la Comunidad Europea —y de nuevo por razones diplomáticas y no estratégicas— para volver a caer en un sueño profundo de más de trece años en los que, ante su fracaso funcional en tanto que Organismo defensivo, Europa dará a luz distintas alternativas que, desechando la opción de la UEO, buscarán también una mayor; cooperación de los europeos. Así nacerá en 1968 el Eurogrupo o en 1976 el GEIP, ambos de la mano de la OÍAN.

8. A pesar de su relativo fracaso, la UEO comenzaría a ser reactivada a iniciativa francesa desde su reunión de Roma en octubre de 1984. El momento abiertamente europeísta que se vivía con la reforma de la Comunidad que entonces parecía avanzar hacia la unión política y los descontentos euroatlánticos en el seno de la OTAN permitían a los franceses defender una opción decididamente europea de la defensa, bajo su liderazgo, claro está.

9. Sin embargo, la reactivación formal de la UEO como foro de discusión de los temas de seguridad por los propios europeos significaba en realidad imposibilitar, o reconocer la imposibilidad, de que la Comunidad Europea, único órgano supranacional que alberga a 12 países de Europa Occidental, se ocupara de los temas de la seguridad y la defensa. La idea de que era necesaria una Europa de geometría variable y de dos velocidades al menos, se hacía extensiva también a la defensa. Si los 12 no llegaban a progresar en ese terreno, los 7 deberían hacerlo, según la visión francesa. En realidad, el Acta Única de la Comunidad, ya plenamente en vigor, admite que los 12 traten de los aspectos políticos y económicos de la seguridad.

10. Dejar que la UEO sirva de alternativa a la Comunidad y que ésta siga discutiendo sobre la leche y la mantequilla puede ser el reconocimiento de la imposibilidad de progresar en aspectos políticos y de la seguridad dada las posiciones de ciertos países miembros de la Comunidad, pero también puede interpretarse como el temor de algunos países —y muy especialmente Francia— a tratar de la defensa, un tema altamente sensible de la soberanía nacional, en un ámbito supranacional. Sin duda la cooperación intergubernamental es mejor que nada, pero es peor que la integración.

11. Es más, la UEO por decisión propia y voluntaria ha renunciado a ocuparse de los aspectos militares y estratégicos de la defensa, que reposan en la OTAN. Su función no puede ser más que la de una cámara de reflexión conjunta. Pero esa reflexión sólo cobra sentido en aquellos países que ya cooperan militarmente entre ellos, en el seno de la OTAN y bilateralmente.

12. El producto de esa reflexión conjunta ha sido la Plataforma, texto aprobado el 27 de octubre pasado y en el que se recogen los grandes principios sobre los que se asienta el consenso de los miembros en cuestiones de seguridad. El documento se inicia con un preámbulo en el que los signatarios reafirman la dedicación de

**LA UEO
REACTIVADA**

**CÁMARA DE
REFLEXIÓN
CONJUNTA**

**ALIANZA
ESTRECHA
CON LOS ALIADOS
AMERICANOS**

los miembros al mantenimiento de la paz y la seguridad así como el compromiso de continuar con dicho esfuerzo común; recuerdan su empeño en la construcción de una Europa unida en consonancia con el Acta Única establecida por la Comunidad Europea y señalan el papel relevante que la UEO puede jugar en ese esfuerzo por crear una identidad más cohesionada por parte de los europeos.

En esa vocación, el punto de partida, como señala la primera parte de la Plataforma, son las actuales condiciones de la seguridad europea. A saber, continuar ocupando el centro de las relaciones Este-Oeste; la división del continente en dos bloques; las implicaciones futuras de los desarrollos del control de armamento y de otros terrenos, como, por ejemplo, la tecnología; el esfuerzo militar continuado de la URSS tanto en fuerzas convencionales como químicas y nucleares.

Ante esa situación, la UEO reconoce que la seguridad de los europeos requiere una asociación estrecha con los aliados americano y que la seguridad de la Alianza es indivisible. Igualmente, se estima que la política establecida por el informe Harmel, disuasión más distensión, continúa siendo un enfoque correcto.

La segunda parte del documento sienta los principios sobre los que se debe basar la seguridad europea: En primer lugar, la prevención de todo tipo de guerra, estando listos para defenderse y manteniendo las capacidades adecuadas para disuadir cualquier agresión; segundo, no hay alternativa a la actuar estrategia occidental de la disuasión y ésta debe levantarse sobre una adecuada combinación de armamento nuclear y convencional, sabiendo que sólo el elemento nuclear puede enfrentar a un agresor a un riesgo inaceptable; tercero, la presencia de fuerzas nucleares y convencionales americanas en suelo europeo juega un papel irremplazable en la seguridad y en la estrategia occidental; cuarto, las fuerzas europeas tienen un papel esencial que cumplir ya que sin la contribución europea no es posible una defensa creíble. En ese sentido, se reconoce la importancia de los arsenales nucleares de Francia y del Reino Unido; quinto, la política de control de armas y el desarme son una parte integral de la política de seguridad occidental y no una alternativa a la misma. Su objetivo debe ser , un equilibrio de fuerzas estable y a los niveles más bajos posibles.

La tercera y última parte de la Plataforma reafirma el compromiso de las partes en el cumplimiento de sus obligaciones en el terreno de la defensa occidental, en el campo del control de armamentos y del desarme y en el diálogo Este-Oeste. Para ello se subraya la obligación fundamental de asistencia automática en caso de agresión armada sobre uno de los miembros y se señala la determinación de cada una de las partes a participar en las cargas de la defensa común, tanto en el terreno convencional como en el nuclear. Ello contribuiría a un reforzamiento de la Alianza Atlántica a través de un real pilar europeo. Igualmente, una UEO más poderosa se añadiría a los esfuerzos de la Comunidad para conseguir una Unión de Europa.

En el terreno del control de armamento, la UEO se compromete a explorar las posibilidades, en consonancia con la doctrina

establecida por la OTAN, de perseguir una política más activa que refuerze la cohesión aliada. En el diálogo Este-Oeste, la UEO recuerda la obligación de los europeos de preservar la paz pero también de construirla y darle contenido. La UEO asume que el Acta de Helsinki sirve como guía y que la CSCE debe ser utilizada para el desarrollo de esta línea de actuación.

Finalmente, la UEO reconoce las amenazas provenientes de ámbitos externos a su perímetro formal de seguridad y admite la posibilidad de coordinar medidas conjuntas tendentes a disminuir tales amenazas.

13. La Plataforma, no obstante, no pasa de momento de constituir un catálogo de buenas intenciones que tienen que concretarse en la práctica. No es más que un símbolo que debe servir de punto de partida común sobre el que dar contenido a una política de seguridad europea por los europeos, si es que eso es lo que verdaderamente se pretende.

14. España inicia su andadura hacia su participación formal en la UEO envuelta por un espíritu europeísta justo; en un momento en el que parece darse una «ventana de oportunidad» a las alternativas de los europeos: los previsibles cambios de los compromisos americanos hacia Europa y las reducciones, posiblemente anticipadas, de sus fuerzas estacionadas en nuestro Viejo Continente dejan campo de maniobra suficiente en un creciente vacío que los aliados sienten tienen que cubrir.

15. Ahora bien, que la UEO llegue a ser la institución que cobije y dirija ese esfuerzo común es todavía más que dudoso. Tendría que retomar sus competencias militares, lo que entraría en contradicción inmediata con la planificación aliada en la OTAN, de no querer duplicarla. Y eso es algo a lo que muchos no están dispuestos. Como reafirma la Plataforma, la institución que ha venido garantizando la paz desde 1949, la OTAN, continúa siendo un instrumento útil. La pérdida de liderazgo y de capacidad económica de los Estados Unidos deberá ser cubierta por las otras partes, el reforzamiento, en su seno, del pilar europeo será cada vez más una necesidad, habrá que buscar soluciones originales para muchos problemas, pero el esfuerzo para asegurar la paz deberá hacerse en su interior. Mientras las sociedades europeas no estén dispuestas a dotarse de un dispositivo nuclear propio suficiente y a aumentar considerablemente sus gastos de Defensa no habrá alternativa a la OTAN, a menos que, como muchos desean, concluyamos afirmando que la Unión Soviética no representa ninguna amenaza, que en el fondo tiene un gobierno; cargado de buenas intenciones y acosado por los Estados Unidos y que no hace falta dotarse de tan sofisticados sistemas de defensa.

16. Por tanto, negar la validez de la OTAN significa negar la necesidad de cualquier sistema de seguridad. El gobierno español ha buscado un status particular para nuestro país en el seno de la Alianza Atlántica que impone ciertos límites a la cooperación militar con el conjunto de los aliados. Y la tentación de dejarse llevar por una visión europeísta que contempla la posibilidad de hacer más en un foro donde no están los americanos, puede ser fuerte.

**ESPÍRITU
EUROPEÍSTA
ESPAÑOL**

**MÁS
VINCULACIÓN
ESPAÑOLA CON
LA
SEGURIDAD
OCCIDENTAL**

Sin embargo, España no debe tomar su participación en la UEO —e incluso el desarrollo de un esquema de seguridad más europeizado— como una alternativa al necesario esfuerzo común y compartido en el marco de la OTAN. Las palabras de la UEO tienen que concretarse en hecho, y las acciones están en la Alianza Atlántica.

17. En conclusión, la UEO puede contribuir a vincular más a España con la seguridad occidental, como afirman franceses e italianos, pero i dicha vinculación debe ser coherente y responsable con los principios básicos de dicha seguridad, como argumentan británicos y belgas. Tanto lo uno como lo otro son aspectos positivos. Ahora bien, parece que nuestra política de defensa, y en particular aquellos puntos que afectan a la parcial desnuclearización del territorio español y a nuestras acciones fuera del área de interés nacional, puede presentar problemas a la hora de proseguir la cooperación abierta por la Plataforma. Estamos convencidos de que el actual gobierno quiere y sabe cómo obviarlos. Al igual que confiamos en que este proceso de clarificación sirva para mejorar nuestra participación y nuestro compromiso en la seguridad occidental a través de la OTAN que, en última instancia, es lo que hay que tratar.