

III. ESTADO ACTUAL DE LA UEO

Salvador López de la Torre.
Licenciado en Ciencias de la Información.

1. LA UNION DE LA EUROPA OCCIDENTAL DESDE 1982.

Sería imposible, fijar una fecha exacta para encontrar el momento en que los siete países miembros de la UEO reconocen la necesidad de reactivar la Organización que había vivido unos largos años de funcionamiento puramente rutinario después de la transferencia de la mayor parte de sus funciones a la OTAN y el Consejo de Europa, pero es evidente que puestos a buscar un momento para situar el cambio habría que colocarse en 1979 cuando se establece por parte de la OTAN la necesidad de desplegar en los territorios de varios países miembros de la UEO los misiles capaces de compensar la amenaza de los SS-20 soviéticos.

La reactivación de la UEO nace después de un largo proceso de reflexión, donde numerosas tentativas belgas, francesas e italianas pretenden darle a la Organización una nueva vitalidad, pero es Francia quien en febrero de 1984 presenta un Memorándum donde se exponen una serie de proposiciones para conseguir reactivar la Organización.

Una Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de los siete países de la UEO en junio de 1984; una reunión decisiva en Roma de los Ministros de Exteriores y de Defensa que culmina en la Declaración de Roma de 1984 y otra similar en Bonn en abril de 1985, marcan las fases iniciales del proceso de reactivación de la UEO, culminado en la Declaración de La Haya del 27 de octubre de 1987, donde se establece definitivamente la Carta de la Identidad europea que habían propuesto los franceses.

1.1. La Declaración de Roma de 1984.

El 26 y 27 de octubre de 1984 los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de los países miembros de la UEO se reúnen en Roma para celebrar una sesión destinada a conmemorar el trigésimo aniversario de los Acuerdos de París que modificaban el original Tratado de Bruselas de 1948. Los Ministros, reunidos en una sesión que bien podía calificarse de extraordinaria puesto que se reúnen los titulares de la Defensa con los de Exteriores redactan una llamada "Declaración de Roma" donde se incluyen y definen los objetivos políticos que intentan conseguir gracias a la reactivación de la UEO y diseñan algo así como un proyecto de reforma institucional de la Organización para hacerla operativa.

La Declaración de Roma contiene tres puntos principales: En primer lugar, el refuerzo de la paz y de la seguridad; en segundo lugar, el propósito de animar la integración progresiva de Europa, y en último término, el desarrollo de una cooperación más estrecha de los Estados miembros con otras Organizaciones europeas. Pero queda claro en el texto que "la necesidad constante de reforzar la seguridad occidental" y la absoluta resolución de los países interesados "para utilizar el marco de la UEO para profundizar la cooperación entre los estados miembros en el campo político de la seguridad y de favorecer el consenso entre ellos" debe realizarse en el seno de la Alianza Atlántica que "desde hace treinta y cinco años sigue siendo el fundamento de la seguridad europea".

Para alcanzar estos objetivos la Declaración de Roma, el Consejo Ministerial de la UEO -es decir, el Organismo supremo dentro del organigrama general- tratará de armonizar los puntos de vista de sus miembros sobre los siguientes puntos:

- Cuestiones sobre la defensa;
- Limitación controlada de armamentos y sobre el desarme;
- Incidencias sobre la seguridad europea en la evolución de las relaciones Este-Oeste;
- Contribución de Europa al refuerzo de la Alianza Atlántica, teniendo en cuenta la importancia que revisten las relaciones transatlánticas;
- Desarrollo de una cooperación europea en materia de armamento, cooperación a la que la UEO puede dar un impulso político.

Pero a estas precisiones, la Declaración de Roma añade otra más de extrema importancia donde se faculta al Consejo de Ministros de la UEO

para que pueda examinar las incidencias que pudiesen tener para Europa las situaciones de crisis en otras regiones del mundo. Este apartado, puede considerarse como de extrema importancia y quizás en su redacción se escondan las mejores perspectivas de actuación futura de la UEO reactivada.

Aparte de los objetivos señalados, la Declaración de Roma establece también un desarrollo institucional de la UEO capaz de adaptarse a sus nuevas misiones y, en primer lugar, la composición del Consejo, donde deben reunirse a partir de ese momento los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa; la intensificación de las relaciones entre el Consejo y la Asamblea y, por último, una abolición de los controles que asumía la UEO sobre el armamento alemán. Como consecuencia, la anterior Agencia para el Control de Armamentos (ACA) y el Comité Permanente de Armamentos (CPA) debían adaptarse en unos casos o simplemente desaparecer en otros en la nueva Organización de la UEO, donde efectivamente dejaba de tener sentido la misión de vigilancia y control de armamentos que inicialmente había tenido el Tratado de Bruselas de 1948. Alemania dejaba de ser un aliado sometido a la vigilancia de sus seis copartícipes en la UEO, que se reservaban, sin embargo, la inspección sobre las armas ABQ (atómicas, biológicas y químicas), todavía vigente.

1.2. La Declaración de La Haya. (27 octubre 1987.)

A partir de la Declaración de Roma es evidente que la UEO adquiere una dinámica propia tanto en la fijación de sus objetivos como en los proyectos de su propia organización. Pero es a la Declaración de La Haya de 1987 donde se establecen de una manera más precisa los objetivos un tanto generales recogidos en la Declaración de Roma. Como esta Declaración de La Haya constituye el instrumento jurídico más importante del proceso de reactivación de la UEO, su texto reclama un análisis minucioso.

En primer lugar hace falta retener de la Declaración de La Haya que la UEO se considera como un instrumento al servicio de la construcción de una Europa integrada que "quedará incompleta hasta que esta construcción no se extienda a la seguridad y a la defensa". En ese sentido la Declaración de La Haya constituye la respuesta al artículo 30 del Acta Unica Europea donde existe una referencia específica a la validez de la UEO como organización de defensa militar de la defensa colectiva de la seguridad de Europa Occidental.

La Declaración intenta desarrollar "una identidad europea en materia de

defensa” expresión coherente capaz de traducir con eficacia los compromisos de solidaridad, tanto del Tratado de Bruselas como del Tratado del Atlántico Norte del que son firmantes todos los miembros de la UEO y admitiendo de manera expresa que ésta quedará abierta a la “asociación progresiva de otros países europeos inspirados por los mismos principios y animados por una misma determinación”. La Declaración añade, y es importante la aclaración, lo siguiente: “Estimamos que la reactivación de la UEO significa una importante contribución al amplio proceso de la unificación europea”.

Los criterios que deben orientar la seguridad europea se exponen en el segundo Capítulo de la Declaración de La Haya y tienen todos ellos una clara intención de reforzar la defensa de Europa Occidental en sus líneas más ortodoxas. En primer lugar, y como es natural, prevenir cualquier forma de guerra, manteniendo las capacidades militares suficientes para disuadir toda agresión o intimidación de un posible adversario. Como segundo punto, se retiene un texto importante, que adquiere una redoblada actualidad después de la Declaración aprobada por la Cumbre de la OTAN el 3 de marzo de 1988, puesto que su texto es literalmente idéntico al formulado en la Declaración de La Haya:

“Para ser creíble y eficaz, la estrategia de disuasión y de defensa debe continuar fundándose sobre una combinación apropiada de fuerzas nucleares y convencionales, cuyo elemento nuclear es el único que pueda enfrentar a un eventual agresor ante un riesgo inaceptable.”

Después de esa afirmación de la disuasión nuclear como elemento necesario al equilibrio militar en Europa, la Declaración de La Haya subraya la necesidad de retener en Europa a las fuerzas convencionales y nucleares de los Estados Unidos como miembro indispensable con las fuerzas de disuasión estratégicas de los Estados Unidos.

“Con relación a las fuerzas nucleares, que todas participan en la disuasión, las cooperaciones que ciertos Estados miembros sostienen con los Estados Unidos son necesarias para la seguridad de Europa. Las fuerzas independientes de Francia y del Reino Unido contribuyen a la disuasión global y a la seguridad.”

El tercer capítulo de la Declaración de La Haya tiene un carácter mucho más específico puesto que concentra su atención sobre las responsabilidades concretas de los países de la UEO, es decir, que reduce su reflexión a responsabilidades de los siete, mientras el capítulo 2.º consideraba en

general la seguridad europea en el amplio marco de los dieciséis miembros de la OTAN.

Y naturalmente se apoya en el texto jurídico que es la piedra fundamental del Tratado de Bruselas modificado en 1954 en cuyo artículo V se establece el compromiso de ayuda automática y asistencia de todos los miembros firmantes del Tratado en caso de un ataque armado dirigido contra uno cualquiera de ellos. El texto tiene una redacción tajante.

Artículo 1.—“Esta garantía que refleja nuestro destino común, refuerza los compromisos que hemos tomado dentro del marco de la Alianza Atlántica a la que todos pertenecemos y estamos determinados a preservar.”

La Declaración de La Haya establece así un subsistema de seguridad más estrecho entre los países miembros de la UEO, dentro del sistema de seguridad establecido en el Tratado de Washington. Son dos componentes de seguridad complementarios siendo el de la UEO más exigente que el de la Alianza Atlántica.

En el marco de esta solidaridad reforzada, concebida como una contribución más fuerte a la Alianza Atlántica en beneficio de la seguridad, los miembros de la UEO se declaran resueltos a “reforzar el pilar europeo” de la OTAN, para lo cual cada uno asumirá el peso que le corresponda en la defensa común “conforme al principio de la distribución de riesgos y responsabilidades sobre los cuales reposa la cohesión aliada”.

En último término los países que firmaron el texto de la Declaración de La Haya reafirman su voluntad de mejorar los mecanismos institucionales de la UEO, estableciendo una participación regular de los Ministros de Defensa que hasta ahora nunca habían asistido a las reuniones del Consejo de la UEO y que el nivel de contribución de cada país a la defensa común refleje de manera adecuada sus capacidades.

Los dos últimos capítulos de la Declaración de La Haya proclaman la voluntad de todos los países miembros de la UEO de favorecer el control de armamentos y el proceso de desarme entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, teniendo siempre en cuenta las exigencias de la seguridad europea.

Se afirma por último la necesidad de mantener la cooperación Este-Oeste en el marco de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) y todas las benéficas consecuencias que el Acuerdo de Estocolmo de 1986 pueden proporcionar con sus medidas de confianza y seguridad.

1.3. **Los aspectos militares de la reactivación de la UEO.**

El refuerzo de los lazos entre los países europeos miembros de la UEO para conseguir una identidad europea en cuestiones de defensa, hay que medirla en sus justos límites políticos, puesto que la UEO ha delegado sobre la OTAN todas las actividades militares que el original Tratado de Bruselas de 1948 estipulaba en su texto. Nadie debería entender la reactivación de la UEO, o si así queremos llamarlo, el pilar europeo de la OTAN como el nacimiento de una nueva organización de carácter militar de la que los propios textos y decisiones de la UEO se han apartado a lo largo de su ya consolidada existencia y a los que no se pretendé rectificar. La reactivación de UEO es puramente política y sus efectos materiales deberán traducirse en el seno de la OTAN. Lo que puede hacer la UEO en su período de reactivación es acentuar la reflexión común sobre las cuestiones de defensa, multiplicando el valor de su trabajo con el peso de sus miembros actuales, pero sin olvidar jamás que nadie intenta crear una estructura de defensa militar en la UEO. Algunos textos pueden ilustrar esta importante cuestión.

Informe de M. Berrier de 5 de noviembre de 1985. Documento 1034 de la Asamblea de la Unión de la Europa Occidental en su trigésima primera sesión ordinaria.

“La Declaración de Roma y las decisiones tomadas por el Consejo de la UEO desde entonces, muestran claramente que los siete Gobiernos están de acuerdo en estimar que la UEO no es, ni está llamada a convertirse en una organización militar. No hay, actualmente, otra posibilidad que la integración de las fuerzas europeas en la OTAN o el mantenimiento de fuerzas de estos países bajo un mando nacional. Ni los países que han elegido la primera solución, ni aquéllos que han preferido la segunda, piensan en sustituirla por un sistema de defensa europeo y por lo tanto resulta imposible contemplar una Unión Europea de Defensa, por ejemplo, en el marco de las Comunidades Europeas. La UEO puede, al contrario, jugar un papel importante para permitir a los miembros europeos de la Alianza debatir sus puntos de vista a propósito de las principales cuestiones que se refieren a su política de defensa. La UEO está destinada a seguir siendo una Organización política y si alguna ambigüedad pudiese existir a este respecto, la Declaración de Roma la ha disipado. Es por lo tanto, empleando medios de orden político, como la UEO puede contribuir a la construcción del pilar europeo de la Alianza.

incluso a constituirse ella misma en un pilar de la Alianza, sin pretender convertirse en el sustituto de ningún Mando integrado de la OTAN ni de las autoridades militares nacionales."

En este mismo sentido tiene interés recoger la opinión del Primer Ministro holandés Sr. Lubbers en febrero de 1987, al ser preguntado sobre si la UEO podría constituir un instrumento apropiado para la construcción y refuerzo del pilar europeo de la Alianza. La respuesta del Sr. Lubbers fue muy clara:

"La UEO podrá ser uno de los instrumentos pero no deberá convertirse en una fuerza armada. Ninguna nueva situación de fuerzas deberá nacer. Pienso que se trata de conseguir una mejor coordinación interna, principalmente en el sector del armamento. La Haya contribuirá a que el componente europeo -el segundo pilar al interior de la OTAN- sea en adelante reforzado."

Puede añadirse otro testimonio importante de la ponencia presentada el 26 de abril de 1986 por el Sr. Blanco de la Comisión de Asuntos Generales en la Asamblea de la Unión de la Europa Occidental:

"Es por lo tanto en el interior del sistema atlántico donde Europa estará llamada a definir, mejor que lo ha hecho hasta ahora, los intereses que le son propios y la reactivación de la UEO no intenta superponer un despliegue europeo al despliegue de la OTAN, sino a permitirle a Europa expresarse y hacer valer sus puntos de vista sobre las exigencias de su seguridad, es decir, que la reactivación de la UEO es de naturaleza política más que militar."

Naturalmente las citas de informes presentados por los relatores de las diversas reuniones de la Asamblea de la UEO podrían alargarse interminablemente, pero conviene retener de ellas dos consecuencias. En primer lugar, que todos los participantes en esa expresión de la voluntad de los parlamentarios europeos reunidos en la Asamblea de la UEO insisten en la exclusiva dimensión política que puede tener la reactivación de la UEO. Es cierto que en el ánimo de algunos participantes de dicha Asamblea podrá existir la voluntad de alcanzar en un futuro más o menos lejano una cierta independencia de Europa dentro de la Alianza Atlántica sin necesidad de romperla, pero hoy por hoy pocos consideran que la reactivación de la UEO pueda ser otra cosa que una aportación puramente política y conceptual a las grandes cuestiones que tiene todavía pendientes la doctrina defensiva de la OTAN. Parece que se trata mucho más de reforzar la agilidad mental

de la Alianza Atlántica que de establecer dentro de ella una especie de cismática organización paralela.

Dentro de este marco es donde puede entenderse el propósito de la reactivación de la UEO en los dos documentos esenciales de Roma en 1984 y de La Haya en 1987.

2. LA ACCION MILITAR EN EL GOLFO DE OMAN.

El punto más interesante del Tratado de Bruselas modificado es, sin duda alguna, el punto 3.º del Artículo VIII (antiguo Artículo VII modificado por el Artículo IV del Protocolo), donde se dice literalmente:

“A la propuesta de una de ellas, el Consejo será inmediatamente convocado, con objeto de permitir a las Altas Partes Contratantes de mantener consultas sobre toda situación que pueda constituir una amenaza contra la paz, en cualquier lugar donde se produzca, o pueda poner en peligro la estabilidad económica.”

En este párrafo 3.º del Artículo VIII se establece una posibilidad de acción dentro del Tratado muy diferente de las contenidas en el texto del artículo V del Tratado de Washington donde la Alianza Atlántica fija con criterios geográficos el área de sus responsabilidad militar, desentendiéndose de todo lo que pueda suceder al exterior de este ámbito.

La originalidad del Tratado de Bruselas, fue incluir precisamente esta cláusula de responsabilidad ilimitada en el terreno geográfico si la perturbación era capaz de causar una amenaza a la paz o poner en peligro la estabilidad económica. Es decir, que en una reunión del Consejo del Atlántico Norte a nivel ministerial o de representantes permanentes, puede discutirse ciertamente un problema internacional situado más allá de las fronteras de su ámbito de actuación definido en el Artículo VI, pero es evidente que esta discusión solo tendrá carácter informativo y exploratorio, sin que la OTAN como tal entidad conjunta, pueda quedar comprometida en una actuación que tuviese lugar “fuera de zona”, según la definición del argot otánico.

El Tratado de Bruselas en este aspecto, permite operar de manera muy diferente, puesto que no establece ningún tipo de prohibición a una actividad colectiva de la UEO. Bastaría simplemente que el acontecimiento pudiese significar una amenaza a la paz o ser causante de una dificultad económica

para que la UEO, si sus siete países miembros estaban de acuerdo, pudiese emprender una acción conjunta de orden económico y en último extremo incluso militar.

Naturalmente, y teniendo en cuenta el estado de congelación en que ha vivido la UEO desde 1954, está claro que esta posibilidad teórica inscrita en el Artículo VIII no fue jamás aplicada hasta que en 1987, y ante el problema que planteaba la guerra del Golfo Pérsico a los países europeos abastecidos en petróleo procedente de los yacimientos de aquella zona, se decide convocar una reunión extraordinaria basándose en el párrafo 3.º del Artículo VIII, por primera vez en la historia de la Organización, ante la evidente necesidad de proteger a los buques de los países miembros que corrían el riesgo de ataques por parte de las fuerzas navales y aéreas de los contendientes.

La reunión efectivamente tiene lugar después que Gran Bretaña y Francia habían enviado al Golfo Pérsico y al de Omán unidades de protección y dragaminas, sumándose a la actividad de vigilancia armada, Bélgica, Holanda e Italia y contribuyendo Luxemburgo con una modesta aportación económica a los gastos originados por la operación. Es decir, que tan sólo la República Federal Alemana que tiene constitucionalmente prohibido enviar fuerzas militares al exterior del espacio defensivo de la OTAN, quedó ausente de la operación.

Pero el estreno de las posibilidades jurídicas contenidas en el párrafo 3.º del Artículo VIII del Tratado de Bruselas modificado, se cumple de manera aislada por cada país, aunque la conveniencia del envío de fuerzas se adoptase en el seno de la UEO, sin constituir una fuerza conjunta o una actividad militar coordinada en el interior de la UEO, donde sólo se adopta la conveniencia de garantizar la libertad de navegación en el Golfo Pérsico sin establecer un cuerpo expedicionario multinacional con los buques de los cinco países miembros comprometidos en la operación.

Aunque está claro que desde un punto de vista militar hubiese sido mucho más útil una fuerza conjunta de tareas repartidas y bajo un mando único, las unidades de los cinco países actuaron con total independencia y apenas existió otra coordinación que la pactada entre Gran Bretaña, Bélgica y Holanda para proporcionar a los navíos de estos dos últimos países una cobertura aérea de protección. Italia y Francia cumplieron sus operaciones de limpieza de minas y protección de sus propios petroleros con total independencia, sin obedecer a un reparto táctico de tareas, ni a una distribución de zonas de vigilancia, como tampoco a un apoyo mutuo entre los cinco.



Como evidentemente ha sido la única iniciativa militar que la UEO ha sido capaz de emprender durante su período de reactivación, el análisis de lo sucedido tiene extraordinario interés puesto que con todas sus limitaciones y cautelas, es la primera vez que los siete países miembros de la UEO, que celebró tres reuniones entre el 20 de agosto y el 27 de octubre a niveles diferentes -una reunión de Consejo de Ministros y otras dos del Consejo Permanente- no suministraron la menor información sobre el contenido de sus debates y compromisos, ni, lo que es más grave, tuvieron el menor contacto con el Comité de Presidentes de la Asamblea de la Unión de la Europa Occidental, que es el Organismo más alto de la representación parlamentaria inscrita en el organigrama de la UEO.

Este silencio ministerial provocó, como era lógico, un cierto malestar en el seno de la Asamblea de representantes parlamentarios que componen la Asamblea de la Unión de la Europa Occidental y en el informe que presentó ante la trigésima tercera sesión ordinaria el relator M. Van der Sanden, el 4 de noviembre de 1987, podía leerse el siguiente comentario:

“Durante su reunión del 21 de septiembre de 1987, la Comisión de Asuntos Generales se ha encontrado dividida sobre la apreciación de la cooperación europea en el Golfo. Algunos de sus miembros han recalcado con insistencia para deplorar que no haya sido la UEO, como entidad, quien interviniese en el Golfo, sino cinco países distintos, actuando cada uno por su parte y que la coordinación de sus fuerzas estuvo limitada a acuerdos bilaterales, realizados bajo una proposición británica entre el Reino Unido y Bélgica por una parte, y el Reino Unido y Holanda por otra, con objeto de asegurar la protección aérea británica a los dragaminas belgas y holandeses. Otros, al contrario, afirmaron que si no han existido operaciones, ni fuerzas UEO en el Golfo, la UEO ha constituido sin embargo, el marco en el cual la situación en el Golfo ha podido ser examinada por los siete países miembros. Las posibilidades de acción de cada uno fueron expuestas en el Consejo y de allí han salido las medidas, ciertamente nacionales, pero sin embargo coordinadas, con objeto de realizar una acción convergente de todos los países de la UEO para contribuir al mantenimiento de la libre navegación en las aguas internacionales del Golfo y de sus mares vecinos. Esta concertación les ha parecido aún más positiva, puesto que era la primera vez, treinta y tres años después de la firma de los Acuerdos de París, que el Artículo VIII, párrafo 3.º del Tratado de Bruselas modificado, era aplicado.”

El relato de este proceso encierra, como puede verse, muchas enseñanzas. En la UEO existen posibilidades jurídicas de concertación entre los países europeos que no figuran en el Tratado de Washington, permitiendo por lo tanto a sus miembros desarrollar una actividad militar mucho más ágil que la limitada por las reglas de la OTAN, incluso si la UEO se limitase a incluir en sus agendas ministeriales la discusión de los temas que, o no son abordados, o se cumplen con deliberada ligereza en el seno de la OTAN. Esto ya representaría un avance para el ajuste de una posición europea sobre temas "fuera de zona", que hoy constituyen una de las fuentes de peligro más graves para el mundo occidental.

Teniendo en cuenta que justamente los Estados Unidos están cumpliendo en el exterior del perímetro de la Alianza muchas tareas de seguridad que encuentran múltiples reticencias entre algunos aliados atlánticos, el mecanismo que ha ensayado por primera vez la UEO para coordinar, al menos el escalón político, sus acciones colectivas, podría convertirse en el mejor elemento de contacto entre un grupo de países europeos y los Estados Unidos en esa difícil "zona gris" que se dibuja más allá de los límites del Artículo VI del Tratado de Washington. La acción de la UEO en el Golfo no puede considerarse como un ejemplo de lo que debería entenderse como una actividad común europea, pero al menos, señala la posibilidad de que en el interior de los Tratados vigentes, el núcleo de lo que podría llamarse en su día el "pilar europeo" de la Alianza, comenzase a emprender acciones originales.

3. LA REFORMA INSTITUCIONAL.

Conviene tener presente que ni la Declaración de Roma ni la de La Haya, en las cuales hemos visto que se sientan las bases para una reactivación de la UEO, constituyen jurídicamente un tratado entre los siete países miembros. Es cierto que los siete se comprometen a un proceso de coordinación de criterios ajustados a una bien articulada lista de intenciones políticas, pero de ninguna manera puede pensarse que ambos documentos puedan considerarse como obligaciones diplomáticas incluidas en la esfera del Derecho positivo. Podríamos hablar de una articulación voluntaria de buenas intenciones o de un acuerdo entre caballeros que de ninguna forma puede sustituir a los compromisos ya establecidos por el Tratado de Washington y sí cumplirlos. Todo lo que la UEO pueda hacer de positivo en el futuro, será en el interior de la OTAN, reforzando y animando los puntos débiles o críticos que paralizan a veces, la agenda de la Alianza Atlántica, completando, si es necesario, lo que frecuentemente falta en las decisiones

otánicas. La UEO puede ser el motor europeo de la Alianza, aunando la voluntad independiente de sus miembros a un mejor entendimiento con los Estados Unidos, en determinados puntos del mundo, si realmente la UEO quisiese seguir aplicando el párrafo 3.º del Artículo VIII de su texto fundacional.

No cabe duda que, como en toda organización militar multinacional, el Consejo de Ministros es la pieza esencial del funcionamiento de la UEO que era considerada en la Declaración de Roma como la "pieza fundamental de una utilización reforzada de la UEO". Por eso, tanto la Declaración de Roma como la de La Haya, modifican sensiblemente el ritmo de reuniones del Consejo, compuesto desde 1984 de los titulares de Asuntos Exteriores y de Defensa de los siete países miembros y que deben tener normalmente dos sesiones al año, aunque una de ellas pueda realizarse sin Orden del Día formal y de carácter secreta.

Esta decisión, incluida en la Declaración de Roma, viene cumpliéndose desde entonces con exactitud. En Bonn, en Roma, en Venecia y en Luxemburgo, el doble Consejo de Cancilleres y Ministros de la Defensa se ha reunido aceptando con buena voluntad los propósitos de la reactivación.

Este foro de catorce Ministros, no hace falta decir, que ofrece unas grandes oportunidades al establecimiento de una doctrina común entre los miembros de este "pilar europeo" de la OTAN y, al menos en el terreno de las declaraciones, contamos ya con cuatro textos -Roma 1984, Bonn 1985, Venecia 1986, La Haya 1987- que constituyen un comienzo de definición doctrinal de la UEO en su nueva etapa.

El Consejo Permanente se compone de los Embajadores de los siete países miembros que se reúne en Londres donde reside la Secretaría General de la UEO. En la Declaración de Roma, donde se plantea la reforma institucional de la UEO, quedaba establecido lo siguiente:

"Los trabajos del Consejo Permanente serán intensificados, teniendo en cuenta la creciente actividad del Consejo de Ministros encargado de reforzar los puntos de vista expresados por ellos y de asegurar la continuación de sus decisiones. El Consejo permanente, en virtud del párrafo 2.º del Artículo VIII del Tratado de Bruselas modificado, tomará las disposiciones necesarias a este efecto incluido la organización de Grupos de Trabajo."

Resulta estadísticamente cierto que el Consejo Permanente ha obedecido las recomendaciones de reactivación, ya que su habitual ritmo de reuniones

antes de 1984 era de unos quince encuentros al año. En 1984 el Consejo Permanente celebró 17 reuniones, que fueron 21 en 1985 y 23 en 1986.

Pero no sólo es cierto que el ritmo anual de reuniones ha crecido en número, sino que también su temario se ha enriquecido durante estos años de reactivación. En el informe presentado ante la Asamblea de la Unión de la Europa Occidental el 17 de noviembre de 1986 por la Sra. Hennicot-Schoepges se dice:

“Si era excepcional que a lo largo de los treinta años precedentes (el Consejo) tratase por su propia iniciativa cuestiones referentes a la política exterior o la defensa, estos puntos constituyen ahora una parte importante de sus actividades y (el Consejo) ha recibido el encargo de elaborar informes para el Consejo de Ministros.”

Asistido por los funcionarios del Secretario General y por Grupos de Trabajo especiales que abastecen las representaciones diplomáticas de los países miembros en Londres, el Consejo Permanente encuentra así, sus más bien escasas posibilidades materiales, reforzadas en los momentos de gran trabajo. En 1984 estos Grupos especiales, a los que se suele sumar un número de expertos enviados por los Gobiernos a Londres, se han reunido ocho veces en 1984 y trece en 1985. Aunque estas cifras sean modestas, indican una evidente reactivación de la burocracia al servicio de la UEO.

4. AGENCIAS ENCARGADAS DE LAS CUESTIONES DE SEGURIDAD.

En el viejo organigrama de la UEO habían sido creadas dos Agencias -Agencia para el Control de Armamento (ACA), y el Comité Permanente de Armamento (CPA)-, que evidentemente y con el paso del tiempo y la evolución de las circunstancias particulares de los países miembros, habían extinguido espontáneamente sus motivos de actuación. En la reunión ministerial de Bonn -abril de 1985- los Ministros aprobaron las recomendaciones del Consejo Permanente para reorganizar enteramente la ACA y modificar la estructura del CPA, proponiendo la creación del control de armamentos y del desarme, una segunda para el estudio de las cuestiones de seguridad y defensa, y una tercera y última, para el desarrollo de la cooperación en materia de armamentos.

La Agencia I ha sido encargada de estudiar las tácticas diplomáticas utilizadas por los soviéticos en las negociaciones de limitación de armamentos, siguiendo las proposiciones de Gorbachov. La misma Agencia

está encargada de analizar la posible limitación de los armamentos convencionales y de la siempre complicada cuestión de las verificaciones, para asegurar el cumplimiento de los compromisos.

La Agencia II tenía encomendado el estudio de la evaluación de la amenaza y el esfuerzo que cada país miembro de la UEO era capaz de aportar como respuesta defensiva y disuasiva a la presión soviética.

La Agencia III debe tener como objetivo reunir todos los elementos técnicos necesarios para que el Consejo de Ministros pudiese dar un impulso político suficiente a la producción en común de armamentos entre los seis países miembros (se incluye Luxemburgo). En realidad, se trataba de prolongar los estudios emprendidos desde 1975 por el Secretario Internacional del CPA sobre las industrias de armamento en Europa, sobre su competitividad y su situación dentro del mercado mundial de armas, así como sobre los problemas de transferencias tecnológicas entre aliados europeos, a la vista del impacto que pudiese causar en las industrias de armamento europeas la Iniciativa de Defensa Estratégica del Presidente Reagan.

Las tareas de la Agencia III para el desarrollo de la cooperación en materia de armamentos tiene en la actualidad el problema de emparejar sus trabajos con los que ya cumple el GEIP (Grupo Europeo Independiente de Programas) y la CDNA (Conferencia de Directores Nacionales de Armamentos), de la OTAN, insistiendo en la necesidad de armonizar sus actividades como un complemento del GEIP en el que participan todos los países miembros de la UEO.

En las actuales circunstancias de la UEO, las actividades de estas tres Agencias tienen forzosamente que desarrollarse en una incómoda situación de solapamiento con las organizaciones ya puestas en marcha por la OTAN. El CPA fue creado por una decisión del Consejo de la UEO del 7 de mayo de 1955, pero es evidente que desde la creación en 1976 del GEIP sus posibles misiones quedan absorbidas por éste último en su mayor parte. Puede considerarse que la nueva estructura del Consejo de Ministros de la UEO al máximo nivel, con la presencia de los titulares de Defensa de los siete países miembros, pudiese inyectar una nueva actividad a la Agencia número III que ahora se ocupa del área anteriormente encomendada al CPA y que de esta manera pudiese también recobrar cierta vitalidad la política de armamentos en el seno de la UEO. En cualquier caso, la proliferación de organismos con misiones análogas donde participan los mismos países -CPA, GEIP, CDNA- hace difícil la delimitación de unas competencias superpuestas y en la mayoría de los casos rigurosamente paralelas.

Aunque en la declaración de La Haya, la propia UEO, se había dado como plazo para terminar su reforma institucional, el 31 de diciembre de 1987, los Ministros no han podido diseñar el nuevo organigrama renovado, cuya elaboración definitiva queda aplazada hasta 1992, permaneciendo hasta entonces, las agencias y servicios existentes en su actual estado y emplazamiento físico. La imposibilidad del acuerdo ha sido debida al deseo de reunir en una sola sede la Secretaría y las Agencias que seis de los miembros deseaban fuese Bruselas, mientras que Francia pretende que permanezcan en su país. El Consejo de Ministros ha preferido proseguir la reactivación política y la ampliación a España y Portugal sin tropezar con un inconveniente burocrático suplementario. Debe quedar claro que la sede en París de la Asamblea Parlamentaria -soberana en su funcionamiento- no se vería nunca afectada por los cambios geográficos proyectados para la Secretaría General y las Agencias actuales o reformadas aunque numerosas publicaciones europeas hayan mezclado ambas cuestiones, de manera equivocada.

5. LA ASAMBLEA DE LA UEO.

La Asamblea de la UEO fue creada en 1954 por el Tratado de Bruselas modificado y constituía una auténtica novedad dentro de los organigramas habituales de las Organizaciones Multilaterales de aquella época, aunque tuviese un precedente muy claro en la Asamblea de la CECA -Comunidad Europea del Carbón y del Acero- que había elegido un sistema de representación parlamentaria consultiva.

En el Artículo IX del Tratado de Bruselas modificado, el Consejo de la UEO queda obligado a presentar un informe anual ante la Asamblea, compuesta por los representantes de todos sus miembros, en la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa. Es decir, por parlamentarios pertenecientes a la Asamblea de esta última Organización europea, que reúnen, 58, la doble condición de representantes en ambas corporaciones parlamentarias.

Los miembros de esta Asamblea se distribuyen por lo tanto de la siguiente manera:

República Federal Alemana	18
Bélgica	7
Francia	18
Italia	18
Luxemburgo	3
Holanda	7
Gran Bretaña	18

En total la Asamblea de la UEO se compone de 89 representantes, disponiendo cada uno de un suplente y todos son, como es natural, miembros de sus respectivos Parlamentos, accediendo a su condición de participantes en la Asamblea de la UEO en su calidad de representantes de su país en la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa.

La Asamblea de la UEO puede deliberar de todas las cuestiones que afectan a la seguridad europea y envía preguntas al Consejo y recomendaciones que, en general, son atendidas por los Ministros.

Compuesta de una Mesa donde participan el Presidente y los seis Vicepresidentes elegidos por la propia Asamblea entre sus miembros, representando cada uno a los siete países, existe, además, un Comité de Presidentes y varias Comisiones.

Los procedimientos públicos de actuación de la Asamblea se ordenan alrededor de la discusión que los parlamentarios celebran al recibir el informe anual que el Consejo de Ministros de la UEO redacta sobre sus actividades. Este informe, presentado oralmente ante la Asamblea por el Presidente en ejercicio del Consejo de la UEO, puede ser rechazado por la mayoría absoluta de los miembros parlamentarios de la Asamblea, aunque naturalmente esta desaprobación no tenga efectos jurídicos, puesto que la Asamblea sólo posee carácter consultivo. Está claro, sin embargo, que puede tener una dimensión moral de cierta importancia política.

Las limitaciones del juego parlamentario de la Asamblea son sin embargo evidentes, puesto que el Consejo de Ministros de la UEO que trata de cuestiones de defensa en su mayoría de carácter rigurosamente secreto, no puede comunicar a la Asamblea la integridad de sus trabajos. Pero, además, el Consejo de Ministros no puede en muchos casos acceder a una solicitud de explicación solicitada por la Asamblea, porque entre los siete países miembros no existe unanimidad para hacer pública una decisión, condición indispensable, (Art. VIII, Apartado 4.º), del Tratado de Bruselas, para adoptar un acuerdo en el Consejo. Falto de unanimidad, el Consejo tiene forzosamente que silenciar algunos de sus propios debates.

A pesar de estas limitaciones y, dentro del marco de medidas de reactivación que la UEO ha emprendido desde 1984, se han establecido algunas líneas de comunicación confidencial entre el Comité de Presidentes y el Consejo de Ministros al término de las Sesiones Ministeriales y de encuentros de este mismo Comité de Presidentes con el Presidente en ejercicio del Consejo. Estas reuniones han tenido lugar por primera vez en diciembre de 1985 y en enero de 1986, pero también resulta evidente que el

sistema impide una comunicación total entre la Asamblea y el Consejo, cosa por otro lado inevitable, teniendo en cuenta que en la Asamblea figuran representantes parlamentarios de los países miembros, totalmente opuestos a la defensa militar de Occidente en virtud de sus propias ideas políticas asociales.

Como ya se ha dicho con anterioridad, tanto las Agencias, como la Asamblea parlamentaria y sus asistencias jurídicas, residen en París, con lo cual la UEO tropieza con una de sus más graves dificultades de funcionamiento. El Secretariado y el Consejo Permanente residen en Londres, la Asamblea en París y el Consejo de Ministros se reúne en la sede del gobierno nacional que ejerce anualmente la presidencia. Esta multiplicación de establecimientos institucionales constituye uno de los obstáculos más graves para un buen funcionamiento de la UEO que los Ministros no han podido resolver, prefiriendo avanzar políticamente en sus esfuerzos de reactivación y ampliación, sin verse obstaculizados por problemas secundarios. El argumento, frecuentemente empleado para aplazar el ingreso de España y Portugal, de que en primer lugar hacía falta culminar la reordenación orgánica interna de la UEO, ha sido olvidado para cambiar la prioridad de los factores, y recibir a los nuevos miembros antes de corregir su propio organigrama.