
HACIA LA CREACIÓN DE UN SISTEMA EUROPEO DE DISUASIÓN NUCLEAR

ELADIO ARROYO LARA*
LUIS V. PÉREZ GIL**

The President of the French Republic made an extraordinary important political statement, in August of 1995, by means of which the issue of the European nuclear arsenal and their contribution to the European Union's security were put on the table. For the International Law, this kind of acts, free as far as form is concerned, have demandable legal consequences by the third parties to whom they are addressed to.

In this essay, the writers go through the strategic, political, and legal consequences of the French Presidential statement of 31 August, 1995, as well as the analysis of other subsequent acts, within the scope of the changes that are taking place within the European security system.

INTRODUCCIÓN

El final de la Guerra Fría ha tenido como consecuencia más relevante y de mayor persistencia en el tiempo la redistribución del poder en las relaciones internacionales. Aunque muchos analistas y dirigentes políticos consideraron en un primer momento que se produciría la evolución hacia un sistema multilateral, la realidad de las cosas demostró bien pronto que la modificación estructural discurría hacia un orden internacional hegemónico. La desaparición de un polo político-estratégico, y especialmente ideológico, no se ha visto compensada con el nacimiento de otro poder comparable o una agrupación de potencias medias que permitieran disputar esferas de influencia regional o sectorial a la potencia hegemónica. Se ha debatido extensamente sobre el surgimiento de otras potencias que se han dado en denominar "potencias comparables", y así se cita a China, la India, en menor medida a Brasil en el ámbito del continente americano y a la Federación de Rusia, a pesar de su decaimiento relativo en el orden internacional. Incluso se postula

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Laguna (España). Autor de varias monografías y ensayos publicados en revistas especializadas, entre ellas en la Revista Española de Derecho Internacional y la Revista de Instituciones Europeas. Su programa de cátedra versa sobre "La Política Exterior y de Seguridad Común de los Estados miembros de las Comunidades Europeas como régimen internacional".

** Premio Extraordinario de Doctorado por la Universidad de La Laguna (España). Ha realizado estancias de investigación en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile y en el Centro Iberoamericano de la Universidad de Pécs (Hungría).

a la Unión Europea como actor privilegiado en las relaciones internacionales de la posguerra fría. Pero el desarrollo histórico internacional de los últimos quince años nos muestra que la distribución del poder ha beneficiado persistentemente a Estados Unidos, de suerte que quien tenía el mayor poder en 1991 ha continuado aumentándolo de forma regular.¹ Cuando nos referimos a poder lo hacemos a la capacidad e influencia para modificar la estructura y afectar a los actores del sistema internacional y de los subsistemas regionales.²

Esto no significa, sin embargo, que las potencias secundarias hayan asistido impasibles a los cambios. Cada una en su ámbito ha tratado en la medida de sus capacidades de recortar influencia política, económica, estratégica o cultural a Estados Unidos. En este proceso, que es consustancial al sistema de relaciones entre Estados como comunidades políticas soberanas, se ha introducido un actor con características inéditas en la historia de las relaciones internacionales que podemos llamar de forma genérica Unión Política Europea. No es baladí el planteamiento de un actor no estatal como potencia internacional si se tiene en cuenta que dispone de competencias propias exclusivas y excluyentes respecto a los Estados miembros que lo componen y que se trata del primer espacio de intercambio comercial a escala mundial. Sin embargo, se ha criticado intensa y extensamente la ausencia de voluntad política, las carencias institucionales, la falta de acomodo estructural, las desavenencias y los desequilibrios internos en el seno de las Comunidades Europeas/Unión Europea.³ Pero a su favor juega el que se ha convertido en protagonista competitivo en las relaciones de poder, que disputa esferas de influencia a los Estados miembros y a otras potencias y que en la acción exterior trata de imponer a los demás los valores en los que se funda.⁴

La actuación de la Unión Política Europea se sustenta en la voluntad política de los Estados que la componen, entre los que sobresalen las potencias que

1 Véase la obra de referencia de BRZEZINSKI, Z.: *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Ed. Paidós. Barcelona, 1998 (Trad. de *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. Basic Books. Nueva York, 1997); y más reciente "La seguridad de EE.UU. en un mundo multipolar", *Política Exterior* N° 97, 2004, pp. 57-65.

2 El análisis teórico se ha desarrollado en ARROYO LARA, E.: *Proyecto docente e investigador para acceso a cátedra* (2 vols.). Universidad de La Laguna. La Laguna, 1993, pp.142-151, y en PÉREZ GIL, L.: "El concepto de potencia en las relaciones internacionales", *Estudios Internacionales* N° 127-128, 1999, pp. 69-89.

3 Debate que ha tratado extensamente ARROYO LARA en "Comunidades Europeas, Unión Europea y el problema de la sucesión de organizaciones internacionales", *Revista de Instituciones Europeas* N° 3, 1986, pp. 413-432; "Elementos definitorios de las organizaciones internacionales y consideración especial de la estructura institucional para la Cooperación Política del Acta Única Europea", *Revista de Instituciones Europeas* N° 1990, pp. 403-435; y en "El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea", *Acción exterior de la Unión Europea y comunidad internacional* (MENÉNDEZ, Mariño ed.). Universidad Carlos III de Madrid-BOE. Madrid, 1998, pp. 353-381.

4 Nuestras consideraciones en este punto las ha expuesto PÉREZ GIL en "Entornos de seguridad y desarrollo democrático", *Iberoamericana Quinceeclesiensis* 2. Ponencias presentadas en el I Encuentro en Pécs de Latinoamericanistas de Europa Central. Universidad de Pécs/Pécsi Tudományegyetem. Pécs (Hungría), 2004, pp. 245-248.

conforman el directorio europeo: Alemania, Francia y Gran Bretaña.⁵ La negación de esta realidad ha oscurecido demasiados trabajos académicos e iniciativas políticas hasta el día de hoy. De hecho, los avances más importantes en la construcción europea han sido producto de la existencia de consensos puntuales entre las potencias rectoras. Esto no significa desconocer la influencia de las potencias medias o los Estados débiles, sino la afirmación de que son las grandes potencias las que dictan las reglas de funcionamiento del sistema, principio que se encuentra bien asentado para los teóricos que se adscriben al realismo político.⁶

Desde el final de la Guerra Fría, Francia se ha mostrado como un actor de referencia en las relaciones internacionales. Como miembro permanente del Consejo de Seguridad ejerce un papel activo en el sistema de las Naciones Unidas, en los subsistemas regionales africanos ha mantenido las posiciones recibidas de la descolonización y, especialmente, en el continente europeo, ha canalizado su influencia a través de la participación en la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y la Alianza Atlántica (OTAN). Con Alemania existe un sólido compromiso para actuar conjuntamente en los asuntos europeos respetando mutuamente sus intereses esenciales.⁷ También ha tratado de concertarse en los grandes asuntos mundiales con China y la Federación de Rusia como se puso de manifiesto con contundencia durante la crisis y posterior Guerra de Irak en 2003.

En este contexto histórico y político se analiza la Declaración del Presidente Chirac de 31 de agosto de 1995 y otras comunicaciones posteriores relativas a la disponibilidad de las capacidades nucleares francesas al servicio de la Unión Europea y sus Estados miembros como acto jurídico unilateral y se concretan los efectos frente a terceros, si es que los ha tenido. El trasfondo político muestra que la opción nuclear continúa siendo un instrumento cualificado de afirmación internacional.⁸

-
- 5 Como proclamó el Primer Ministro británico Blair: "la Unión Europea es una unión de Estados nación y la misma únicamente posee aquellas potestades que los gobiernos han elegido concederle. No es y no será un superestado federal". (Preámbulo del documento A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003. Londres, septiembre de 2003, disponible en www.ukinspain.com/europa/).
 - 6 Véase PÉREZ GIL, L.: "Hegemonía, sistemas de orden y cooperación y uso de la fuerza", *Revista de Estudios Avanzados Interactivos* N° 2, 2003, en www.usach.cl/revistaidea.
 - 7 Vínculo político que se funda en la Declaración Conjunta y el Tratado de 22 de enero de 1963, el denominado "Tratado del Elíseo", que selló la reconciliación franco-alemana. Este instrumento estableció un sistema de consultas permanente en todos los asuntos básicos: "*los dos gobiernos se consultarán antes de tomar alguna decisión, en todas las cuestiones importantes de política exterior y, en primer lugar, en las cuestiones de interés común, con vistas a llegar, hasta donde sea posible, a una posición similar*". Para ello se instituyó una agenda vinculante de reuniones a todos los niveles _jefes de Estado y de gobierno, ministros y altos funcionarios_ y un ámbito de cooperación centrado en los asuntos exteriores, la defensa y la educación y la juventud. El Tratado fue modificado el 22 de enero de 1988 estableciendo dos nuevas estructuras: el Consejo de Defensa y Seguridad y el Consejo Económico y Financiero. La vigencia de este pacto bilateral, eminentemente político, se constató con las celebraciones del cuarenta aniversario de su firma los días 22-23 de enero de 2003 desarrolladas simultáneamente en París y Berlín.
 - 8 En este sentido véase VIGIL, A.: "El debate inevitable sobre la energía nuclear", *Análisis del Real Instituto Elcano* N° 105/2005, 26 de julio de 2005 (en www.realinstitutoelcano.org/analisis/792.asp); GARRIDO REBOLLEDO, V.: "El futuro del desarme y la no proliferación", *Política Exterior* N° 105, 2005, pp. 93-101.

1. Los actos unilaterales en derecho internacional

La práctica internacional pone de manifiesto la existencia de actos por los que los representantes de los Estados o de las organizaciones internacionales asumen de forma particular una o varias obligaciones de acción u omisión frente a otros sujetos. Tales actos, cuando reúnen unos requisitos materiales que examinaremos a continuación, crean obligaciones particulares exigibles entre los sujetos del ordenamiento internacional.

Conforme a las concepciones clásicas del derecho internacional, los actos jurídicos unilaterales se definen como declaraciones de voluntad que formula el representante de un Estado u organización internacional destinadas a producir determinados efectos jurídicos deseados por él.⁹ Definición que aporta las características básicas de la institución: proceder de un sujeto de derecho internacional, no depender para su eficacia de otro acto jurídico y no producir obligaciones para terceros.¹⁰ La generalidad considera como tales la notificación, el reconocimiento, la protesta, la renuncia y la promesa, aunque algún autor niega este carácter a la notificación porque rechaza la existencia de una intención de obligarse internacionalmente en la misma.¹¹ Incluso en la doctrina internacionalista se ha discutido la obligatoriedad de las promesas unilaterales.¹² Una categoría próxima es la de los negocios jurídicos dependientes, como pueden ser el ofrecimiento, la aceptación, la reserva y la sumisión al Tribunal Internacional de Justicia en las condiciones previstas en el artículo 36 de su estatuto. En este caso la eficacia jurídica del acto depende de otras declaraciones, requiriendo la recepción pero no la aceptación, pues las consecuencias jurídicas se producen desde el momento en que la declaración llega a conocimiento de sus destinatarios. Así, en la sentencia sobre el Asunto de los Ensayos Nucleares, el Tribunal Internacional de Justicia declaró que en virtud de la declaración formulada por el Presidente de la República Francesa el 25 de julio de 1974 sobre la suspensión definitiva de las pruebas nucleares atmosféricas en el océano Pacífico,¹³ Francia asumió una obligación de comportamiento que generaba efectos jurídicos a favor del resto de su-

9 VERDROSS, A.: *Derecho Internacional Público*. Ed. Aguilar (5ª ed., 4ª reimp.). Madrid, 1974 (trad. de Völkerrecht. Springer-Verlag. Viena, 1961), p. 103.

10 SUY, E.: *Les actes juridiques unilatéraux en Droit international public*. R. Pichon et R. Durand-Auzias. París, 1962, p. 44.

11 DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tecnos (13ª ed.). Madrid, 2002, pp. 123-124; PASTOR RIDRUEJO, J. A.: *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Tecnos (8ª ed.). Madrid, 2001, p. 172.

12 Véase CARBONE, S.: "Promise in International Law: a confirmation of its binding force", *International Yearbook of International Law* 1975, pp. 166-172; JACQUES, J.-P.: "A propose de la promesse unilatérale", *Mélanges offerts à Paul Reuter: le Droit international, unité et diversité*. A. Pedone. París, 1981, pp. 327-345.

13 La declaración presidencial fue ratificada por una comunicación posterior del Ministro de Defensa de 11 de octubre de 1974.

jetos del orden internacional sin que fuese necesario para ello ninguna aceptación posterior.¹⁴

Por tanto, resulta preciso examinar los requisitos que determinan la existencia de un acto jurídico unilateral: la capacidad, la forma y el consentimiento. La capacidad significa que debe emanar de un órgano del Estado o de una organización internacional con facultades para contraer obligaciones en el orden internacional, atribución que corresponde al derecho interno. En todo caso, el artículo 7.2 de la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados determina los órganos que por sí tienen atribuida esta facultad:

“En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

- a) los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de Relaciones Exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;
- b) los Jefes de Misión Diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados;
- c) los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano”.

Conforme a estas disposiciones el Tribunal Internacional de Justicia confirmó en la citada sentencia de 20 de diciembre de 1974 que *“no hay duda de que, habida cuenta de sus funciones, las comunicaciones o declaraciones públicas, verbales o escritas, que emanen de él en tanto que jefe de Estado, representan en el campo de las relaciones internacionales actos del Estado francés”*.¹⁵

Es necesario que la comunicación sea pública, es decir, manifiesta, con independencia de la forma que revista. El Tribunal Internacional de Justicia enunció en el Asunto de los Ensayos Nucleares *“que una declaración sea verbal o escrita no implica ninguna diferencia esencial [...] la*

14 Sentencia de 20 de diciembre de 1974, Recueil des arrêts, avis consultatif et ordonnances de la Cour Internationale de Justice/Reports of Judgments, advisory opinions and orders of the International Court of Justice (Recueil) 1974, pp. 254 y ss.

15 *Ibidem*, p. 269.

forma no es decisiva”,¹⁶ y confirmó en el Asunto del Templo de Préh Vihéar que *“las partes son libres de escoger las que les guste, siempre que la intención resulte de ella claramente”*.¹⁷ Esto es el consentimiento en cuanto manifestación de la voluntad del sujeto en obligarse internacionalmente, ya sea una acción, una omisión o un determinado comportamiento. De nuevo, en la Sentencia del Asunto de los Ensayos Nucleares, el Tribunal precisó que *“cuando es intención del Estado autor de la declaración vincularse conforme a sus términos, esta intención confiere a la declaración el carácter de un compromiso jurídico y el Estado interesado está obligado jurídicamente desde entonces a seguir una línea de conducta conforme a su declaración”*.¹⁸ La dificultad radica en distinguir las meras comunicaciones de los actos unilaterales exigibles conforme a las reglas del derecho internacional,¹⁹ lo que debe ser apreciado en cada caso concreto teniendo en cuenta todas las circunstancias de hecho para poder establecer la intención de obligarse en una situación determinada, como declaró el Tribunal Internacional de Justicia en el Asunto de la Disputa Fronteriza entre Burkina Faso y la República de Malí.²⁰ Problemas similares se plantean con el consentimiento tácito cuando va unido al silencio; cuando es así se debe acudir a la actuación de las partes dadas las circunstancias del caso concreto –ausencia de protesta, conocimiento de la situación u otros–.²¹

Como expresa la generalidad de la doctrina internacionalista, un acto unilateral que no se encuentra vinculado a otros actos convencionales solo puede producir obligaciones para quien lo formula. En este sentido Barberis dice que *“en el estado actual del derecho internacional un Estado u otro sujeto internacional no puede imponer una obligación a un tercero, mediante actos jurídicos unilaterales dependientes directamente del derecho consuetudinario. Un acto jurídico unilateral de esta categoría que impusiese obligaciones a terceros sería nulo”*.²² En consecuencia, a pesar de construcciones jurídicas más o menos artificiosas,²³ el contenido de un acto unilateral es oponible al autor del mismo conforme al prin-

16 *Ibidem*, pp. 267-268.

17 Sentencia de 26 de mayo de 1961, Excepciones Preliminares, Recueil, 1961, p. 31.

18 Sentencia de 20 de diciembre de 1974, Recueil, 1974, p. 267.

19 VERDROSS: Derecho Internacional Público, op. cit., pp. 103-104.

20 Sentencia de 22 de diciembre de 1986, Recueil, 1986, p. 574.

21 En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Internacional de Justicia en el Asunto de las Pesquerías (Recueil, 1951, pp. 138-139), en el Asunto relativo a la soberanía sobre ciertos espacios fronterizos (Recueil, 1959, p. 209) y en el Caso concerniente al derecho de paso sobre Territorio de la India (Recueil, 1960, p. 39).

22 *“Los actos jurídicos unilaterales como fuente del Derecho internacional público”*, *Hacia un nuevo orden internacional y Europeo*. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco. Tecnos. Madrid, 1993, pp. 101-116, cita en p. 115.

23 Se recogen en MARTIN, A.: *L'Estoppel en droit international public*. A. Pedone. París, 1979; DOMINICE, C.: *“À propos du principe de l'estoppel en droit de gens”*, *Recueil d'Études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*. Faculté de Droit de l'Université de Genève, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales. Ginebra, 1968, pp. 327-365.

cipio general de la buena fe codificado en la Resolución 2.625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, de la Asamblea General de las Naciones Unidas: *“todo Estado tiene el deber de cumplir de buena fe las obligaciones contraídas en virtud de los principios y normas del derecho internacional generalmente reconocidos”*.²⁴ En palabras del Tribunal Internacional de Justicia en el Asunto de los Ensayos Nucleares: *“uno de los principios básicos que rigen el establecimiento y el cumplimiento de las obligaciones jurídicas, cualquiera que sea su fuente, es el principio de buena fe”*.²⁵

2. La Declaración Presidencial francesa de 31 de agosto de 1995

Desde 1989 se sucedieron en Francia propuestas orientadas a la creación de algún tipo de mecanismo de consultas que permitiera articular una solidaridad estratégica franco-británica en el marco del proceso de construcción europea.²⁶ Con estos antecedentes el Presidente Mitterrand propuso el 11 de enero de 1992 la elaboración conjunta de una doctrina común para las fuerzas nucleares de ambos países²⁷ –recordemos que Francia y Gran Bretaña son las únicas potencias nucleares europeas–. A esta iniciativa siguió la creación de una Comisión Conjunta sobre política y doctrina nuclear compuesta por funcionarios superiores de los Ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores, que en el campo de la cooperación militar no ha producido avances significativos. Estas iniciativas se produjeron en el período en el que se firmó el Tratado de la Unión Europea: los avances hacia una política exterior y de seguridad común justificaban esta apertura.

En el ámbito nacional, el Libro Blanco de la Defensa francés de febrero de 1994 recogió la referencia a una doctrina nuclear europea como una de las principales cuestiones en el proceso de construcción de una defensa común:²⁸

“El tema ganará en actualidad a medida que la Unión Europea desarrolle su identidad política al mismo tiempo que la identidad de seguridad y defensa. Esta perspectiva permanece alejada, pero no debe perderse de vista. En efecto, en el ámbito nuclear la autonomía de Europa parece

24 “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”.

25 Recueil, 1974, p. 268.

26 Véase VILLALBA FERNÁNDEZ, A.: “Situación militar nuclear de Francia y el Reino Unido. La política nuclear de la OTAN y la UEO”, La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de No Proliferación de Armas nucleares (TNP). *Cuadernos de Estrategia del CESEDEN 85*. Ministerio de Defensa. Madrid, 1998, pp. 59-97.

27 Discurso en el Palais de Congrès (en Le Monde, 13 de enero de 1992).

28 Livre Blanc sur la Défense 1994. Prólogo del Primer Ministro Edouard Balladur. París, 1994, p. 56 (disponible en www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/944048700/index.shtml).

posible. Sin él, está excluida. El diálogo que hemos iniciado con Gran Bretaña comienza a tener en cuenta esta dimensión, por lo que debe ser proseguido y profundizado. Esto no excluye los intercambios con otros socios. No habrá, sin embargo, una doctrina nuclear europea, de disuasión europea, hasta que los intereses vitales europeos sean reconocidos y considerados como tales por los europeos y por los demás. Hasta entonces, Francia no se desprenderá de los medios de su defensa nacional bajo ningún pretexto”.

En el pensamiento político de Mitterand la integración real debía conducir a una estrategia nuclear europea pero desde la premisa de que se trata de un asunto de Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Por su parte, el gobierno británico se pronunció claramente en contra de una política nuclear europea fuera de la Alianza Atlántica,²⁹ aceptando en cambio incrementar la cooperación bilateral “*dentro del respeto a la independencia de nuestras fuerzas nucleares*”.³⁰ Esto entraba de lleno en contradicción con la política nuclear francesa desde su enunciación por el general De Gaulle, lo que significaba retrotraer la cuestión al debate suscitado en los años sesenta cuando se produjo la retirada de Francia de la Organización del Atlántico Norte. Como escribió el general Beaufre en 1966, se trata de una “*especie de incompatibilidad entre la OTAN, en su forma actual y la evolución hacia un sistema europeo de defensa*”, palabras que permanecen de actualidad.³¹

La ruptura se inició con el proyecto estadounidense de creación de una Fuerza Nuclear Multilateral. Su origen se encuentra en una propuesta del Presidente Eisenhower de diciembre de 1960,³² a la que dio forma el Presidente Kennedy en un discurso ante el parlamento canadiense en mayo de 1961.³³ Se planeaba organizar y poner bajo mando de la OTAN un grupo de combate naval dotado de misiles nucleares. La propuesta atendía a un doble objetivo: por un lado, implicar a los europeos con aquellos medios que sería necesario emplear en caso de una agresión a gran escala de la Unión Soviética;³⁴ y de otro lado, evitar o al menos

29 Declaraciones del Primer Ministro John Major en Le Monde, 29-30 de octubre de 1995.

30 Texte de la Déclaration commune franco-britannique sur le nucléaire, 30 de octubre de 1995 (disponible en www.humanite.presse.fr/journal/1995-10-31/1995-10-31-737500).

31 La OTAN y Europa. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1971 (trad. de L'OTAN et l'Europe. Calmann-Lévy. París, 1966), p. 16.

32 Véase en EISENHOWER, D.: *Mis años en la Casa Blanca. Segundo Mandato 1956-1960* (vol. II). Ed. Bruguera. Madrid, 1966 (trad. de *The White House Years. Waging Peace 1956-1961*. Doubleday & Co. Garden City (N. Y.), 1965), pp. 688-689.

33 Kennedy habló de una organización de la Alianza asentada sobre “dos pilares” en la “Declaración de Interdependencia entre Estados Unidos y una Europea Unida”, Filadelfia, 4 de julio de 1962 (Public Papers of the Presidents of the United States. John F. Kennedy, vol. 1962. U.S. Government Printing Office. Washington, 1963, pp. 537-539).

34 Basada en la premisa del valor indispensable de las armas nucleares para compensar la enorme superioridad convencional soviética.

limitar la proliferación de las armas atómicas.³⁵ Indirectamente se trataba de demostrar la inutilidad de una capacidad nuclear autónoma de Francia al poner a disposición de una organización supranacional las armas necesarias para una disuasión creíble.

Los aliados europeos reunidos en la Asamblea de la Unión Europea Occidental (UEO) aprobaron el 4 de diciembre de 1962 una recomendación en la que se proponía “*la integración de las fuerzas aliadas en una fuerza nuclear de la OTAN que podría ser organizada sobre la base de un contingente europeo y otro estadounidense en el marco de una estructura única sometida al control de un solo representante ejecutivo de la Alianza*”. Posteriormente, en las reuniones de Ottawa (mayo de 1963) y París (octubre de 1963) se precisaron las propuestas anteriores: la Fuerza Multilateral estaría compuesta por veinticinco buques dotados de misiles Polaris y con dotaciones mixtas. Los problemas básicos giraron en torno a la composición de la fuerza y el mando de la misma, lo que enlazaba con la recomendación anterior de la UEO. Inicialmente se formaría por una yuxtaposición de unidades nacionales pasando, en una fase posterior, a agrupaciones multinacionales “*constituyendo una fuerza verdaderamente atlántica*”.³⁶ En realidad, la viabilidad de la iniciativa se hallaba condicionada a una solución equilibrada al segundo problema: ¿a quién corresponde tomar la decisión de emplear la fuerza? Si se tiene en cuenta que bajo la administración Kennedy se produjo una centralización en la cúspide del “poder de apretar el botón”, resulta ilusorio considerar que este poder podía ser delegado en una entidad supranacional que no estuviera controlada estrechamente por Estados Unidos.³⁷ En consecuencia, Francia, Portugal, Noruega y Dinamarca mostraron sus reservas. El gobierno francés se negó a participar desde el principio porque consideraba que cerraría definitivamente las puertas a la creación de una fuerza nuclear europea. Por su parte, Alemania se encontraba en una posición singular: tenía prohibido el acceso a las armas nucleares, tanto por el derecho interno como por obligaciones contraídas internacionalmente.³⁸ En todo caso, en este momento Francia ya caminaba firmemente hacia una fuerza nuclear independiente.

35 Una situación similar a la que se produjo con el Acuerdo entre la Unión Soviética y China de 15 de octubre de 1957 sobre el ámbito nuclear militar, denunciado unilateralmente por los soviéticos el 29 de junio de 1959 después de solicitar en vano el control de los programas nucleares militares de ambos países.

36 Según la expresión de Berlia: *Problèmes de sécurité internationale et de défense*. Editions Montchrestien. París, 1975, p. 183.

37 Como expuso el general Beaufre: “*no se puede repartir la decisión del desencadenamiento. Esto que representa en grado máximo la expresión de la soberanía en el momento en que la supervivencia del país está en juego, no puede ser más que una decisión nacional*” (Beaufre: La OTAN y Europa, op. cit., p. 93).

38 En el Protocolo Final de la Conferencia de Londres de 3 de octubre de 1954 se recogió el compromiso del Gobierno Federal de no fabricar armas nucleares, biológicas o químicas en territorio alemán, declaración que se incorporó a los Acuerdos de París de 23 de octubre de 1954.

Antes de 1992 todos los gobiernos franceses rehusaron categóricamente poner a disposición de la defensa europea su propio arsenal nuclear al considerar que entraba en contradicción con las realidades estratégicas y los intereses nacionales. Como se enfatizaba en el Libro Blanco de la Defensa de 1972: *“la disuasión es un asunto puramente nacional. En la actualidad se considera que los riesgos no son compartidos”*.³⁹ En el documento se rechazaba la doctrina de la respuesta flexible afirmando que Europa no sería beneficiaria automáticamente de la fuerza de disuasión nuclear estadounidense. Los estrategas franceses juzgaban poco creíble dicha garantía, aun cuando se apoyaba en un arsenal de enormes proporciones. Los sucesivos gobiernos mantuvieron y confirmaron la política nuclear basada en el principio de que las armas nucleares debían proteger el territorio nacional y los intereses vitales del país.

El entorno incierto e inestable de la posguerra fría demandó cambios que afectaban al componente nuclear de la defensa, cambios que llegaron con el nuevo Presidente de la República.⁴⁰ Tres meses después de su nombramiento, Chirac anunció en un extenso discurso ante los embajadores franceses reunidos en el Palacio del Elíseo (31 de agosto de 1995) que, en un contexto internacional y europeo en transformación, se debía producir *“una reflexión sobre la fuerza de disuasión francesa”*, proclamando a continuación:⁴¹

“Responsable ante la Nación del futuro y de la seguridad de nuestro país, es mi deber recordarles a los franceses que sólo la fuerza de disuasión garantiza a Francia contra el recurso eventual a armas de destrucción masiva, cualquiera que sea su naturaleza. La noción de disuasión frente a todas las amenazas vengan de donde vengan conserva –y todavía conservará mucho tiempo– todo su sentido. Lo que puede evolucionar, en cambio, es su significado geográfico. A medida que se construya su defensa, la Unión Europea podría desear que la disuasión francesa juegue un papel en esta defensa. Francia adoptará, cuando llegue el momento, una iniciativa sobre este asunto en cooperación con nuestros principales aliados”.

39 No obstante, precisaba que *“si la disuasión se reserva a la protección de los intereses vitales, el límite de dichos intereses es necesariamente impreciso. De ello se deriva que un agresor potencial encontraría mayores dificultades para estimar su margen de maniobra, lo que refuerza la disuasión [...]”*. Por lo tanto, Europa occidental en su conjunto se beneficia de la estrategia francesa, que constituye un factor estable y determinante de la seguridad de Europa”. (Livre Blanc sur la Défense Nationale. Prólogo de Michel Debrés. Ministro de Estado para la Defensa. Ministerio de Defensa. París, 1972).

40 DE BRICHAMBAUT, M. P.: “La question de la licité des armes nucléaires”, *Relations Internationales et Stratégiques* N° 21, 1996.

41 Disponible en www.elysee.fr

El mismo día el Primer Ministro Alain Juppé añadió al discurso presidencial que *“la cooperación no puede ignorar ya la dimensión nuclear de nuestra seguridad común”*. Para ello Francia implicaría a Alemania y Gran Bretaña en futuras conversaciones dirigidas a crear un sistema de *“dissuasion concerté”* europeo, incorporando la Force de Frappe, mantenida hasta la fecha al margen de cualquier estructura de cooperación. Para el Primer Ministro la emergencia de una disuasión concertada en el sistema de seguridad europeo no tendría que poner en cuestión la potencia nuclear estadounidense, a la que están estrechamente asociadas Alemania y Gran Bretaña.⁴² Para Francia una fuerza de disuasión nuclear que proteja los intereses esenciales de Europa debe incluirse entre los acuerdos fundamentales de la Alianza Atlántica: *“una política de defensa común con los socios europeos, incluyendo a Gran Bretaña, mientras trabajamos para renovar el vínculo trasatlántico, nos debe enseñar a introducir la dimensión colectiva como factor de nuestra doctrina”*.⁴³

El proyecto se formuló con insistencia justo cuando se retomaron las pruebas nucleares, lo que supuso que en el resto de Europa se percibiera más como un intento poco hábil de compartir la responsabilidad de la reanudación de los ensayos nucleares en el Pacífico. En realidad, en Francia no se captó bien que la percepción de los problemas nucleares en el continente europeo no coincidía en modo alguno con la suya. Las reacciones de los gobiernos europeos a la propuesta francesa fueron substanciales. En un primer momento la declaración se valoró como una manifestación de intenciones dirigida a extender el “paraguas nuclear” francés más allá o con independencia de la Alianza Atlántica.⁴⁴ Los dos países más implicados fueron Gran Bretaña y Alemania. Los funcionarios británicos procuraron minimizar el significado de la propuesta afirmando la solidez del compromiso nuclear de Estados Unidos. Michael Ryder, Consejero sobre Política Exterior y de Seguridad Común de la Representación Permanente británica en Bruselas, indicó rotundamente que *“el Tratado de No Proliferación Nuclear (Artículo I) prohíbe a los Estados nucleares que son parte la transferencia de cualquier dispositivo*

42 Véase al respecto HAUSER, B.: *Nuclear mentalities, strategies and beliefs on Britain, France and the FRG*. MacMillan Press. Londres, 1998.

43 El Primer Ministro acuñó el término de “disuasión concertada” en oposición al de “disuasión extendida” que “podía generar suspicacias de paternalismo” entre los aliados (Discurso del Primer Ministro en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, 6 de septiembre de 1995, SIRPA N° 32, 1995). Esta definición se aproximaba al concepto de las “consultas estratégicas” preconizado incluso por algunos líderes del Partido Socialdemócrata (SPD) en Alemania.

44 En este sentido ASPIZÚA TURRIÓN, J.: “Europa ¿potencia nuclear?”, La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de No Proliferación de Armas nucleares (TNP). *Cuadernos de Estrategia del CESEDEN* 85. Ministerio de Defensa. Madrid, 1998, pp. 35-55, en concreto p. 39; TERTRAIS, B.: “Quelle dimension européenne pour la dissuasion nucléaire?”, *Relations Internationales et Stratégiques* N° 18, 1995, pp. 165-170.

explosivo nuclear o el control de tales armas [...] El establecimiento de una Fuerza Nuclear Europea implicaría por lo tanto una violación del Tratado de No Proliferación".⁴⁵ La reacción alemana fue más mesurada: la propuesta francesa se valoró como un factor positivo en la creación de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa, aunque no se ocultaron las reservas a la misma. Un día después del discurso de Juppé, el Ministro alemán de Relaciones Exteriores Klaus Kinkel manifestó que "no queremos entrar en una política de disuasión nuclear por la puerta de atrás",⁴⁶ con lo que hacía oídos a las encuestas de opinión que manifestaban una fuerte oposición a que la Unión Europea se convierta en una potencia nuclear. Para los consejeros en política exterior del Canciller Helmut Kohl, Alemania podría verse compelida a forzar la "europeización" de los arsenales nucleares en manos de franceses y británicos si Estados potencialmente agresivos o una Rusia nacionalista conseguían apropiarse de armas de destrucción masiva y de sus medios de lanzamiento. Después de las conversaciones con funcionarios del gobierno francés y altos mandos militares, el portavoz de asuntos de desarme de la Unión Cristiano Demócrata (CDU), Friedbert Pflüger, manifestó que "cualquiera, sin excepción, nos habla de la necesidad de una europeización de la disuasión".⁴⁷ En realidad, se trataba de una reedición del debate subyacente iniciado en los años sesenta con la firma del Tratado de No Proliferación sobre la necesidad o la conveniencia de que Alemania se dotara de armas nucleares.⁴⁸ En todo caso, no se debe perder de vista que funcionarios franceses y alemanes han mantenido desde finales de 1995 reuniones de carácter reservado sobre la creación y empleo de una fuerza disuasoria común.⁴⁹

En noviembre de 1995 la Asamblea de la UEO analizó extensamente las reacciones de los aliados occidentales. En el documento "*La reprise des essais nucléaires français dans le Pacifique*" se valoraron varios aspectos relevantes de la oferta francesa: no fue precedida de ninguna

45 Carta de 26 de enero de 1996, citada en el documento Nuclear Futures: The role of nuclear weapons in security policy. Basic Research Report 96.1. British American Security Information Council. Londres/Washington, 1996, p. 16.

46 Declaraciones en *Le Figaro*, 8 de septiembre de 1995. Otras reacciones de altos funcionarios del Gobierno y Parlamento federales en *Le Monde*, 9 de septiembre de 1995, y *Le Figaro*, 22 de septiembre de 1995.

47 Véase HIBBS, M.: "Tomorrow a Eurobomb?", *Bulletin of the Atomic Scientists* N° 1, enero/febrero de 1996, pp. 16-23.

48 El Tratado de No Proliferación Nuclear se consideró en su momento por determinados sectores conservadores alemanes como un "Versalles nuclear". Véase DEISEROTH, D.: "Germany's NPT obligation not under condition of war?", *Information Bulletin INESAP* (International Network of Engineers and Scientists Against Proliferation) N° 8, 1996, pp. 9-10.

49 Véase SCHNEIDER, M.: "The Franco-German Nuclear Tandem", *Information Bulletin INESAP* (International Network of Engineers and Scientists Against Proliferation) N° 8, 1996, pp. 1-6. *El Libro Blanco sobre la Seguridad de la República Federal y el futuro de la Bundeswehr* de 1994 contenía un apartado dedicado al rol político del potencial nuclear en el que se precisó que "presta una importante aportación a la estabilidad estratégica de la zona euroatlántica". (traducción del Estado Mayor del Ejército. Madrid, 1994).

consulta substancial con los socios más próximos, lo mismo que la decisión de reanudar las pruebas nucleares en el Pacífico fue definida con bastante vaguedad en los discursos del Presidente Chirac y del Primer Ministro Juppé; la cuestión no radicaba en “tener el dedo en el botón”, prerrogativa que corresponde solo al Presidente de la República, sino en un proyecto de estrategia europea concertada en el ámbito nuclear. La reacción de los dirigentes políticos alemanes puso de manifiesto que *“no han sido siempre hostiles a una discusión acerca de los problemas nucleares militares”; en realidad “no se podría esperar de hecho nada mejor, considerando la viva hostilidad de la opinión pública a las pruebas nucleares y a las armas nucleares en general”*.⁵⁰ El gobierno alemán se declaró dispuesto a examinar el papel de las fuerzas de disuasión francesa y británica en el marco de una identidad europea de seguridad y defensa y dotarla de credibilidad. La postura de Alemania se consideró crucial: *“la naturaleza de la respuesta alemana sería muy importante desde un punto de vista político. Una respuesta positiva abriría la puerta a una doctrina europea de disuasión donde las garantías nucleares de Gran Bretaña, y también de Francia, podrían ser extendidas a otros países”*, precisando que si una futura defensa europea estuviera apoyada en una fuerza de disuasión concertada *“indudablemente se incrementaría el peso político de Europa en la escena internacional”*.⁵¹ En todo caso, el documento concluía diciendo que la OTAN continúa siendo el instrumento esencial de discusión y coordinación entre una protección efectiva de Estados Unidos y la emergencia de un sistema europeo de disuasión concertada.⁵²

En el ámbito comunitario, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores reunido en Santander los días 9-10 de septiembre de 1995 alcanzó una declaración de mínimos sobre la cuestión, poniendo de manifiesto las diferencias entre los Estados neutrales que se muestran reticentes a una Europa de la Defensa y los que pretenden avanzar hacia una unión política que incluya una defensa común. En la cumbre extraordinaria sobre el futuro de la Unión Europea de Mallorca (22-23 de septiembre de 1995) no se produjo ningún avance específico en este asunto. La polémica generada por las pruebas nucleares en el Pacífico no aportaba un espacio favorable para el debate sobre una fuerza de disuasión concertada en el ámbito de la Unión Europea. En todo caso, el Presidente Chirac y el Canciller Kohl suscribieron la declaración conjunta de los jefes de Estado y de gobierno de la Unión Europea en la que se definía

50 Documento 1488, 7 de noviembre de 1995 (disponible en www.globalsecurity.org/wmd/library/news/france/1488e.htm).

51 *Ibidem*, párr. 110.

52 *Ibidem*.

como objetivo prioritario *“permitir a la Unión tener una Política Exterior y de seguridad común más visible y más decidida [...] Esto implica que las políticas exterior y de defensa de cada uno de nuestros países se estrechen significativamente alrededor de objetivos claros y prioridades”* que todavía tienen que ser definidos.⁵³ Como escribió Schneider, la cuestión es cómo, cuándo y con quién.⁵⁴ El Presidente Chirac implícitamente reconoció el alcance limitado de una disuasión expandida en una entrevista en febrero de 1996. Para el Presidente, los aliados de Francia no eran exactamente los quince miembros de la Unión Europea, sino *“esencialmente los alemanes, los ingleses o españoles son los que están más cerca de nosotros”*, lo que se torna *“infinitamente complejo como base para una discusión”*.⁵⁵ La propuesta lanzada en agosto de 1995 estaba tomando forma substancial.

A la declaración examinada han seguido otros actos y manifestaciones públicas en los que los dirigentes franceses han pretendido relacionar la seguridad de la Unión Europea y sus Estados miembros a las capacidades de disuasión estratégica de Francia. En el discurso de 8 de junio de 2001 el Presidente Chirac expuso las siguientes consideraciones:⁵⁶

“La disuasión nuclear está en el centro de los medios que permiten a Francia afirmar el principio de autonomía estratégica, del que se deriva nuestra política de defensa. Ella es hoy, gracias a los esfuerzos realizados de manera continua desde el general De Gaulle, un fundamento esencial de nuestra seguridad y todavía lo será durante bastante años en el nuevo contexto estratégico en el que mantiene todo su sentido y toda su eficacia. [...] La disuasión nuclear es un factor primario de la estabilidad internacional. Gracias a ella Europa ha sido preservada, durante más de cincuenta años, de los estragos que conoció en el curso del siglo XX. Imponiendo la contención, incitando a la razón, la amenaza nuclear creíble ha mantenido la paz”.

La disuasión nuclear, que se desarrolló para confrontar la amenaza de las grandes potencias durante el período anterior, ha sido adaptada al nuevo entorno estratégico en el que permanecen las crisis y aparecen riesgos de nueva entidad. La reforma global del sistema de defensa iniciada en febrero de 1996 trata de dotar a Francia de unas Fuerzas Armadas *“más móviles, más combinadas, más europeas para que res-*

53 *Le Monde*, 9 de diciembre de 1995.

54 “The Franco-German Nuclear Tandem”, op. cit., p. 4.

55 Intervención televisada del Presidente Chirac interrogado por Anne Sinclair y Alain Duhamen, Palacio del Elíseo, 22 de febrero de 1996 (disponible en www.elysee.fr).

56 Discurso en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional de París (disponible en www.elysee.fr).

pondan a las necesidades de nuestra seguridad”, incluido el componente nuclear.⁵⁷ La intervención continuaba:⁵⁸

“Evocaba hace un rato el desarrollo por ciertos Estados de capacidades balísticas que podrían darles los medios, algún día, para amenazar el territorio europeo con armas nucleares, biológicas o químicas. Si estuvieran animados por intenciones hostiles hacia nosotros, los dirigentes de estos Estados deben saber que se expondrían a daños absolutamente inaceptables para ellos. [...] En todo caso, corresponde al Presidente de la República apreciar, en una situación dada, el ataque efectuado contra nuestros intereses vitales. Esta apreciación tendría en cuenta naturalmente la solidaridad creciente entre los países de la Unión europea”.

Declaración que pone de manifiesto el compromiso de recurrir a consultas con los aliados europeos antes de adoptar una decisión sobre el empleo de las armas nucleares, ya sea en los supuestos de “última advertencia” o de ataque masivo dirigido contra las ciudades, centros de mando e instalaciones militares principales del agresor. Posteriormente, la Ministra de Defensa Michelle Alliot-Marie aseguró que *“nuestra fuerza de disuasión nos protege y protege a una gran parte de Europa”*.⁵⁹ A pesar de las declaraciones políticas que se han sucedido desde 1995, el Presidente de la República no ha efectuado una declaración explícita en la que indique que la fuerza de disuasión nuclear salvaguarda a los socios europeos.

3. Efectos frente a terceros: ¿hacia un sistema europeo de disuasión nuclear?

La declaración presidencial de 31 de agosto de 1995 y los otros actos posteriores pueden considerarse como una categoría intermedia entre la notificación y la promesa en cuanto manifestación de la voluntad encaminada a observar un determinado comportamiento respecto a una situación concreta. Esto no significa que se desplieguen armas nucleares en territorio de los socios europeos ni significa la extensión de la garantía nuclear francesa de forma unilateral. Más bien la toma en consideración del hecho de que los intereses vitales de Francia están orientados polí-

⁵⁷ Sobre la reforma militar en el período 1996-2002 y sus implicaciones en el componente nuclear, véase el documento Nuclear Futures: The role of nuclear weapons in security policy, op. cit., La continuación de las reformas una vez alcanzada la profesionalización de las Fuerzas Armadas ha quedado plasmada en la Ley de Programación Militar 2003-2008. Véase el número especial de Raids titulado Armée Française 2003-2020, N° 200, enero de 2003; en lo que se refiere a las fuerzas nucleares estratégicas resulta precisa la consulta de TERTRAIS, B.: “Nuclear policy: France stands alone”, *Bulletin of the Atomic Scientists* N° 4, julio/agosto de 2004, pp. 48-55.

⁵⁸ Discurso de 8 de junio de 2001 citado.

⁵⁹ Declaraciones a France-Inter Radio, 2 de noviembre de 2003.

ticamente y que Francia y sus principales socios europeos, en particular Alemania, podrían crear un espacio de seguridad restringido basado en las capacidades estratégicas de sus componentes.⁶⁰ Para comprender la relevancia de la declaración en toda su amplitud es necesario conocer el desarrollo de la política de disuasión nuclear francesa.

El origen de la decisión francesa tiene que ver con la constatación del fracaso de la supranacionalidad aplicada al ámbito de la defensa. En el memorando de 24 de septiembre de 1958 dirigido al Presidente Eisenhower y el Primer Ministro MacMillan, el gobierno francés solicitó la apertura de conversaciones destinadas a crear un directorio en el seno de la Alianza Atlántica. Este directorio estaría investido, entre otras competencias, de la capacidad para decidir sobre el eventual recurso a las armas atómicas. El gobierno francés subordinó su participación en la organización a la toma en consideración de sus propuestas: *“el gobierno francés considera indispensable para la seguridad esas organizaciones. En lo sucesivo, todo el desarrollo de su actual participación en la OTAN dependerá de ella”*.⁶¹ Como ya indicó Berlia, se trataba de una amenaza difusa de eventual ruptura.⁶² La difusión del memorando generó un importante rechazo entre los gobiernos aliados, salvo en Alemania, que anunció que las proposiciones francesas se discutirían con toda seriedad en el ámbito del Pacto Atlántico. El gobierno alemán temía una ruptura entre Estados Unidos y Francia, potencias asentadas en su territorio. El rechazo general se consideró en Francia como una muestra de las limitaciones a las que se vería constreñida en el futuro si perdía la condición de gran potencia. Para evitarlo se iniciaron dos procesos paralelos: el desarrollo de un programa nuclear independiente y el distanciamiento de la Organización del Atlántico Norte. Con ello las elites políticas francesas trataban de superar la frustración en la que se encontraban en materia de seguridad.

Después de la crisis del Canal de Suez se tomaron importantes decisiones en materia nuclear y algunas que concernían a sus aplicaciones militares. El 5 de diciembre de 1956 el gobierno francés creó el Comité para las Aplicaciones Militares de la Energía Atómica, encargado de cooperar con el Comisariado de la Energía Atómica, y el 11 de diciembre siguiente se inició un programa multidisciplinario para la fabricación de la bomba atómica. En este período Francia no recibió la asistencia que Estados Unidos estaba aportando a Gran Bretaña en materia de

60 En este sentido, véase VILLEPIN, X.: Rapport de la Commission des Affaires Etrangères et de Défense du Sénat pour le Programme Militaire 1997-2002, p. 95.

61 Problèmes de sécurité internationale et de défense, op. cit., p. 191.

62 *Ibidem*, pp. 190-192.

tecnología nuclear con aplicaciones militares.⁶³ En el seno del gobierno francés se debatió intensamente sobre la conveniencia de continuar adelante con un programa nuclear propio o negociar con Estados Unidos nuevas concesiones tecnológicas e industriales. El regreso del general De Gaulle después de la crisis de 13 de mayo de 1958 puso fin a las indecisiones. En la reunión del Consejo de Defensa de 17 de junio de 1958 confirmó la realización de la primera prueba atómica francesa —efectuada en el Centro de Pruebas de Reganne (Argelia) el 13 de febrero de 1960— y la decisión de acelerar el programa nuclear militar. El 3 de noviembre de 1958 De Gaulle anunció a los Altos Mandos militares en una reunión en la École Militaire de París la firme decisión de construir una fuerza nuclear autónoma: *“un país como Francia, si se ve abocado a hacer la guerra, hace falta que sea su guerra. Hace falta que su esfuerzo sea su esfuerzo. Si fuera de otro modo, nuestro país estaría en contradicción con todo lo que representa desde sus orígenes, con su papel, con la estima que tiene de sí mismo, con su alma [...]”*.⁶⁴ Para De Gaulle la bomba atómica era la máxima expresión de la independencia política nacional.

En paralelo, la implicación francesa en la Alianza Atlántica se comenzó a quebrar. En marzo de 1959 las fuerzas navales en el Mediterráneo quedaron bajo mando francés en cualquier hipótesis, alegando obligaciones en espacios territoriales de ultramar. En junio de 1963 las fuerzas navales se retiraron de los mandos de la alianza. En abril de 1964 los miembros de la Marine Nationale dejaron los Estados Mayores en los que se hallaban destinados. La retirada definitiva de la organización se plasmó en la carta de 7 de marzo de 1966 dirigida al Presidente Johnson y al Premier MacMillan y en el memorando de 10 de marzo siguiente a los gobiernos aliados. En la carta a ambos mandatarios De Gaulle afirmó que *“Francia se propone recuperar sobre su territorio el ejercicio pleno de su soberanía, actualmente limitado por la presencia de elementos militares aliados”*, ordenando la retirada de los mandos, organismos y

63 A pesar de que KISSINGER afirma lo contrario (*Diplomacia*. Ediciones B-Grupo Zeta. Barcelona, 1996 (trad. de *Diplomacy*. Simon and Schuster. Nueva York, 1994), p. 654). En el Acuerdo sobre los Sistemas de Defensa Nuclear de 21 de diciembre de 1962, conocido como “Acuerdos de Nassau”, el Primer Ministro MacMillan obtuvo la venta de cinco submarinos nucleares lanzamisiles dotados de misiles Polaris para los que Gran Bretaña poseía sus propias cabezas nucleares. Esta fuerza se asignó permanentemente a la OTAN salvo en los supuestos en que “deba prevalecer el interés nacional supremo”, cuya definición correspondía al gobierno británico exclusivamente.

64 Citado en BERLIA: *Problèmes de sécurité internationale et de défense*, op. cit., p. 192. Sobre los orígenes y desarrollo del programa nuclear francés véase DELMAS, C.: *Histoire politique de la bombe atomique*. Albin Michel. París, 1967; DUVAL, M. y LE BAUT, Y.: *L'arme nucléaire française : pourquoi ? Comment?* SPM. París, 1992; KOHL, W.: *French nuclear diplomacy*. Princeton University Press. Princeton, 1971; MONGUIN, D.: *La genèse de l'armement nucléaire français*. Université de Paris I. Sorbonne, 1991; SCHEIMANN, L.: *Atomic Energy Policy in France under the Fourth Republic*. Princeton University Press. Princeton, 1965; WEART, S.: *La grande aventure des atomistes françaises*. Fayard. París, 1980.

unidades aliados situados en territorio francés.⁶⁵ Poco después el general De Gaulle anunció que Francia ya poseía “*su propia fuerza nuclear*” (23 de julio de 1966). En el memorando de 10 de marzo se precisó que “*en particular, Francia se dota de un armamento nuclear que por su propia naturaleza excluye su integración*”.⁶⁶ Desde un punto de vista jurídico se produjo una disociación entre la participación en la Organización del Atlántico Norte y los compromisos adoptados en el Pacto Atlántico, que se mantuvieron vigentes.

En un proceso de retroalimentación continua, las decisiones sobre un arsenal nuclear propio y la retirada de la OTAN se influyeron recíprocamente, condicionando las relaciones con las superpotencias y los socios europeos.⁶⁷ Francia no podía entrar en una carrera de armamento nuclear con soviéticos y estadounidenses, pero sí podía beneficiarse de las ventajas de poseer un arsenal nuclear suficiente. Para que dicha estrategia sea operativa es necesario, además, de la voluntad política de emplear las armas, que no es cuantificable, reunir dos condiciones: poseer armas nucleares que puedan superar un primer ataque adversario y poseer armas nucleares capaces, en todo momento, de batir las defensas contrarias. Esto supone que es necesario disponer de un número suficiente de armas para poder ejercer, de forma permanente, una amenaza de causar daños de consecuencias inaceptables para el agresor potencial. Para Francia se sustancia en la estrategia de “el débil frente al fuerte”, elaboración teórica surgida de una situación de debilidad insuperable. Por tanto, desde un punto de vista político es indudable que el dominio del átomo le otorgó un sitio entre las grandes potencias, lo que fue percibido por el resto de países en la complejidad de las relaciones con Washington y la Alianza Atlántica, en la nueva relación con la Unión Soviética y en el desequilibrio de poder con Alemania, puesto que el territorio alemán acabó convertido en la *Deutschmark*.⁶⁸

Desde entonces la política nuclear francesa se ha basado en los postulados de invulnerabilidad del territorio nacional, independencia de la política de defensa, existencia de una fuerza nuclear propia bajo mando exclusivo del Presidente de la República, prioridad de la fuerza nuclear como fundamento esencial de la defensa y como instrumento al servicio

65 Texto completo en BERLIA: *Problèmes de sécurité internationale et de défense*, op. cit., pp. 269-272.

66 Citado en *ibidem*, p. 193. En estas mismas fechas el general BEAUFRE escribió: “*puesto que Francia ha escogido dotarse con armas nucleares (hubiera podido no tomar tal decisión), se ve ahora llevada a asumir sus consecuencias, que solo pueden ser el mantenimiento bajo control nacional, hasta el día en que pueda ingresar en una fuerza nuclear europea que dependa de una autoridad política europea*”. (La OTAN y Europa, op. cit., p. 96).

67 En este punto véase KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., pp. 635-662.

68 Según la expresión de Pascal Boniface en *French Nuclear Weapons Policy after the Cold War*. The Atlantic Council of the United States. Washington, agosto de 1998, p. 14.

de la política exterior.⁶⁹ El consenso nacional en la política nuclear, que no es unanimidad, tiene su fundamento en el mantenimiento de una política de disuasión, el rechazo a iniciar una guerra atómica, el apoyo a las iniciativas de desarme global y la creación de una unión entre el arsenal nuclear francés y la Europa de la defensa.⁷⁰

La doctrina nuclear francesa difiere substancialmente de los postulados de disuasión nuclear de las otras potencias nucleares occidentales.⁷¹ En primer lugar, la noción de “*ultime avertissement*” implica que ante una agresión a los intereses vitales se producirá una respuesta en forma de ataque nuclear limitado; si la agresión persiste se desencadenará un ataque masivo que cause “*dommages inacceptables*” al adversario.⁷² Segundo, desde 1996 se asigna a todo el arsenal nuclear la categoría de “estratégico”. Esto es así porque los planificadores franceses consideran que el empleo de armas atómicas significa un cambio en la naturaleza del conflicto. Tercero, el arsenal nuclear se mantiene totalmente independiente tanto en lo que se refiere a la planificación y el despliegue como en su uso operativo.⁷³ La capacidad de disuasión nuclear reposa en los misiles balísticos que dotan a los submarinos nucleares lanzamisiles de la Force Océanique Stratégique y en los misiles ASMP/ASMPA de las Forces Aériennes Stratégiques y de la Aviation Navale.⁷⁴ Estas

69 En palabras del Presidente Chirac, la disuasión nuclear constituye “el elemento fundamental de nuestra defensa y de nuestra seguridad” (discurso en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, 8 de junio de 1996, disponible en www.elysee.fr); para el Primer Ministro socialista Lionel Jospin, “un fundamento esencial de nuestra defensa” (discurso en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, 22 de octubre de 1999). Para las dos escuelas de pensamiento francesas que han pugnado sobre la composición y capacidades de una fuerza disuasoria efectiva, véase YOST, D.: “France’s Nuclear Dilemmas”, *Foreign Affairs* N° 1, 1996, pp. 108-118, en especial pp. 115-117.

70 Principios contenidos en el discurso del Presidente Chirac de 8 de junio de 2001 en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (disponible en www.elysee.fr).

71 Véase TERTRAIS: “*Nuclear policy: France stands alone*”, op. cit.

72 El examen de las amenazas tradicionales y los nuevos riesgos a la seguridad de Francia en relación con el empleo de las armas nucleares en La dissuasion nucléaire est-elle encore nécessaire dans le contexte géostratégique actuel? Institut des Hautes Études Internationales de Défense Nationale. París, diciembre de 1999 (disponible en <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/004001630/0000.pdf>).

73 Por el contrario, Gran Bretaña tiene sus fuerzas nucleares asignadas de forma permanente al dispositivo de la Alianza Atlántica y coopera estrechamente con Estados Unidos en todo lo nuclear. Según la *Strategic Defense Review* de julio de 1998, las fuerzas nucleares continúan siendo un medio único de contribuir a la seguridad y estabilidad internacionales y a la prevención en la escalada de las crisis. Por ello, Gran Bretaña sigue requiriendo una fuerza de disuasión mínima basada en la flota de submarinos clase Vanguard, que ha quedado como único componente nuclear de las Fuerzas Armadas. Esta fuerza de submarinos balísticos permite mantener una capacidad estratégica y subestratégica nacional efectiva como garantía extrema de la seguridad nacional (documento disponible en www.mod.uk/issues/sdr/index.htm).

74 Francia dispone de cuatro submarinos lanzamisiles: tres SNLE-NG Le Triomphant y un SNLE Le Redoutable. El cuarto SNLE-NG se encuentra en construcción en los astilleros de Cherburgo y será entregado a la Marina en 2008. De este modo, se asegura la presencia permanente en el mar de dos submarinos equipados con 16 misiles M45 (a partir del 2010 el M51) con seis cabezas nucleares cada uno. Esto supone que la Marina es depositaria del ochenta y cinco por ciento de las cabezas nucleares del arsenal francés. La capacidad de despliegue de la FOST se encuentra asegurada por un conjunto de instalaciones de mantenimiento, apoyo, mando y comunicaciones y por fuerzas de combate: submarinos nucleares de ataque, fragatas antisubmarinas, aviones de patrulla marítima y medios de guerra de minas. Véase PROMÉ, J.-L.: “La dissuasion nucléaire garde la forme”, *RAIDS* N° 200, enero 2003, especial Armée Française 2003-2020, pp. 79-81.

capacidades permiten oponerse de forma autónoma a cualquier amenaza a los intereses vitales.⁷⁵ Cuarto, en el marco de la reforma global de las Fuerzas Armadas se ha llevado a cabo una reducción radical de todo lo nuclear: supresión del componente terrestre –cierre de la base de Plateau d’Albion y desmantelamiento de los misiles de corto alcance Pluton y Hadès y abandono del programa de misiles balísticos S45; retirada del servicio y desmantelamiento de las bombas nucleares de caída libre del Armée de l’Air; reducción del número de submarinos nucleares lanzamisiles de tercera generación de seis a cuatro unidades; finalización definitiva de las pruebas nucleares y desmantelamiento del Centro de Experiencias Nucleares del Pacífico; cierre de las plantas de producción de material fisible para cabezas nucleares –Plantas de Pierrelatte y Marcoule–; reducción en un cincuenta por ciento del presupuesto dedicado a los programas de armas nucleares; firma del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares y del Protocolo de prórroga indefinida del Tratado de No Proliferación Nuclear; y, finalmente, la búsqueda de un acuerdo internacional sobre la prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares en la Conferencia de Desarme de Ginebra.⁷⁶ Esto ha llevado a que en diez años el arsenal nuclear se haya modificado profundamente, tanto cuantitativa como cualitativamente, puesto que la sustitución de determinados componentes ha ido acompañada de una reducción en los mismos.⁷⁷ Estos postulados han sido reiterados y confirmados por el Primer Ministro Jean Pierre Raffarin en una declaración de 16 de octubre de 2003.⁷⁸ Los principales partidos políticos –el Rassemblement pour la République (Partido gaullista), la Union pour la Démocratie Française (federación de partidos de centro-derecha) y el Parti Socialiste– concuerdan en que la fuerza disuasoria nuclear debe ser mantenida como garantía

75 Véase la Declaración del Ministro de Defensa, Alain Richard, sobre la estrategia de defensa francesa en la Asamblea Anual de Embajadores celebrada en París, 28 de agosto de 1998 (disponible en www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/defense/choix/dissuasion.shtml).

76 Los cambios fueron anunciados por el Presidente Chirac en el Discurso a los Ejércitos de 23 de febrero de 1996 en la École Militaire de París (disponible en www.elysee.fr). Una exposición detallada se recoge en la Declaración de Richard de 28 de agosto de 1998 citada ut supra. Por su parte, a lo largo de los años noventa Gran Bretaña abandonó las misiones que los misiles Lance y la artillería nuclear tenían encomendadas en el marco de la cooperación bilateral con Estados Unidos, completó el desmantelamiento de las armas nucleares para tácticas navales, retiró del servicio y desmanteló las armas nucleares aéreas y las armas nucleares Chevaline de la fuerza de submarinos Polaris.

77 Para ello compárense los datos que aportan NORRIS, R. y ARKIN, M.: “British, French and Chinese nuclear forces”, *Bulletin of the Atomic Scientists* N° 6, noviembre/diciembre de 1996, pp. 64-67 y NORRIS, R. y KRISTENSEN, H.: “French nuclear forces, 2005”, *Bulletin of the Atomic Scientists* N° 4, julio/agosto de 2005, pp. 73-75.

78 “Declaración sobre los problemas de la seguridad a nivel internacional y nacional y sobre la movilización en cuatro direcciones: el apoyo al sistema internacional, la estabilización regional y la resolución de crisis, la seguridad interior, las relaciones entre los Ejércitos y la sociedad civil”, apertura de la 56 sesión nacional del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, París, 16 octubre 2003 (disponible en www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/defense/choix/dissuasion.shtml).

última de la seguridad.⁷⁹ En cualquier caso, el cambio más significativo es el nuevo consenso de unir la fuerza de disuasión a la defensa europea, lo que no ha sido entendido por el resto de socios europeos, con la excepción del gobierno alemán.

Por su parte, los dirigentes políticos estadounidenses consideran que la victoria en la Guerra Fría les arroga el derecho a liderar los esfuerzos para construir sistemas de seguridad en los ámbitos global y regional.⁸⁰ Así, la consolidación de la Unión Política Europea puede significar un reto difícil de encajar en los esquemas de seguridad de Estados Unidos si se consagra como actor político que le dispute esferas de influencia y que trate de asociarse para ello con otras potencias comparables. En consecuencia los gobernantes de Washington han seguido dos vías para debilitar a la Unión Europea como factor de poder en las relaciones internacionales. Por un lado, han tratado de obstaculizar las iniciativas comunes que tienden a la unidad política y especialmente a la independencia estratégica: en la acción en los organismos internacionales, en las relaciones con otras potencias, en materia de disuasión nuclear, en los sistemas globales de satélites de comunicaciones o en las industrias aeronáuticas y de defensa.⁸¹ Por otro, utilizando las relaciones bilaterales como elemento de desequilibrio entre los socios europeos, como se puso de manifiesto con el inicio de la Guerra de Irak.⁸² En una acertada expresión, el compromiso estadounidense consiste en “*mantenerse por encima y mantener divididos a los europeos*”.⁸³ Pero Estados Unidos no es capaz de establecer una política exterior a largo plazo que le permita mantener su posición de supremacía en un orden persistentemente inestable.

-
- 79 El debate entre los partidos políticos franceses en *L'année stratégique*. Éditions Arléa. París, 1997, pp. 9-15. El debate en el seno del Partido Socialista en KROP, P.: *La dissuasion, les socialistes et la défense*. Presses Universitaires de France y Pascal Boniface. París, 1992. La opinión pública francesa apoya el consenso entre los principales partidos políticos, que representan el noventa y cinco por ciento del electorado: en 1996, el 61% de los franceses opinaba que Francia solo tenía garantizada su seguridad con la posesión de armas nucleares, el 21% consideraba que debía incrementarse este arsenal y el 32% que debía ser continuamente mejorado; para el 39% debía mantenerse la fuerza de disuasión; sólo un 23% consideraba que había llegado el momento de desprenderse de las armas de destrucción masiva (datos del SIRPA, julio de 1996).
- 80 Sobre estas cuestiones han disertado GARAY VERA y PÉREZ GIL en “Globalización y americanización. Algunas teorías sobre el orden mundial y la hegemonía americana”, *Notas Históricas y Geográficas 2001*, pp. 57-87.
- 81 La posición de Estados Unidos ha sido sintetizada por DELGADO, Artal: “*sí a la Europa económica y sí a que los Estados miembros de la Unión Europea incrementen sus presupuestos militares y su participación en el sistema de defensa de la OTAN, no a una defensa europea distinta de la de la OTAN, no a una industria europea de armamentos que trate de separarse de la industria de defensa estadounidense. No a una potencia militar y política europea que rompa la unidad occidental*”. (“Capacidad europea de defensa”, La Unión Europea: logros y desafíos. Monografías del CESEDEN 48. Ministerio de Defensa. Madrid, 2001, pp. 19-47, cita en p. 29).
- 82 En este sentido véase MESTRES, L.: “Divide y vencerás: los efectos de la brecha transatlántica en la unidad europea”, ¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak (Barbé Izuel ed.). *Los Libros de la Catarata*. Madrid, 2005, pp. 205-219.
- 83 LAYNE, C.: “La supremacía es la debilidad de los Estados Unidos”, Cato Institute, 21 de agosto de 2003, disponible en www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2003-08-21.html.

La única estructura de defensa exclusivamente europea que resistió las tensiones de la década de los noventa fue la UEO nacida del Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948. Con este instrumento internacional Francia y Gran Bretaña más Holanda, Bélgica y Luxemburgo se comprometieron a construir un sistema de defensa común y a estrechar los lazos políticos y culturales entre ellos.⁸⁴ La concatenación de acontecimientos políticos y estratégicos que llevaron a la firma del Tratado de Washington en abril de 1949 frenó en seco el despegue de la iniciativa europea. A partir de ese momento la Alianza Atlántica encabezó todos los esfuerzos de la defensa de Europa frente a la amenaza soviética en un sistema internacional inmerso en la confrontación por la hegemonía y la coexistencia entre las grandes potencias.⁸⁵ El cimiento del Tratado de Bruselas se encuentra en el artículo V: “*En el caso de que una de las Altas Partes Contratantes fuera objeto de una agresión armada en Europa, las otras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 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*”. Este compromiso de ayuda y asistencia significa una obligación individual para cada Estado, automática e incondicional, compromiso político de extraordinaria envergadura en relación con las disposiciones paralelas del Tratado de Washington.⁸⁶ El camino hacia la integración se inicia con la promoción de los principios políticos que constituyen el patrimonio común de los cinco países originarios, a lo que se añadió, con los Acuerdos de París de 1954, el compromiso de “adoptar las medidas necesarias con el fin de promover la unidad y fomentar la integración progresiva de Europa”.⁸⁷ Con el fin de la Guerra Fría los partidarios de la Europa integrada han realizado continuos intentos para relanzar la UEO y, posteriormente, para crear un sistema de seguridad y defensa autóno-

84 El mejor ensayo sobre la génesis y desarrollo de la UEO lo debemos a la profesora ROBLES CARRILLO, M.: *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*. McGraw-Hill. Madrid, 1997.

85 GALVÁN FERNÁNDEZ, F.: “El orden, las potencias y la regionalización de Europa después de la Segunda Guerra mundial”, *Revista Universitaria Europea* N° 1, 1999, pp. 17-31

86 Sobre las diferencias entre las cláusulas de ambos Tratados existe una extensa bibliografía en la que destacan DOUTRIAUX, Y.: *Le Traité sur l'Union Européenne*. Ed. Armand Colin. París, 1992, en concreto p. 210; FREY, S.: “Aspects de l'organisation de la défense collective en Europe Occidentale”, *Travaux et Conférences de la Faculté de Droit* N° X. Universidad Libre de Bruselas. Bruselas, 1962, pp. 79-130; GAMBLE, I.: *L'intégration européenne de sécurité dans les années 90. Cahier de Chaillot* N° 3. Institut d'Études de Sécurité (UEO). París, 1991, p. 5; IMBERT, A.: *L'Union Européenne Occidentale*. Ed. LGDJ. París, 1968, pp. 20-21; MENEGAZZI MUNARI, F.: “L'Unione Europea Occidentale: funzione e natura giuridica”, *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionale* N° 3, 1987, pp. 359-389; PARISI, N.: “La questione della difesa e sicurezza dell'Europa occidentale fra Alleanza Atlantica, UEO e Comunità Europee”, *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionale* N° 4, 1987, pp. 637-672; ROUX, M.: “L'Union de l'Europe occidentale et la défense de l'Europe”, *Défense Nationale* vol. 32, 1975, pp. 55-68; YAKEMTCHOUK, R.: “L'Europe face aux États-Unis”, *Studia Diplomatica* N° 4-5, 1986, pp. 337-440; ZANGHI, C.: “La difesa europea: Dell'UEO a Maastricht”, *Rivista di Diritto Europeo* N° 2, 1993, pp. 211-222.

87 Véase CASTAGNE, A.: *L'Organisation de l'Europe Occidentale, institutions et problèmes (1948-1954)*. S. e. París, 1954.

mo.⁸⁸ Para este grupo, la Europa de la defensa no se opone a la Alianza Atlántica, más bien contribuye a su reforzamiento con el compromiso más sólido y equilibrado que aportarían en común los europeos. Este planteamiento sostiene la decisión francesa de regresar gradualmente a las estructuras integradas, incluidos los mandos militares, anunciada a los aliados en la reunión del Consejo Atlántico de 5 de diciembre de 1995. Para París la adaptación de la alianza al nuevo entorno de seguridad debe traducirse en un mayor control político de la organización y en la consolidación de una estructura de defensa europea.⁸⁹

Con esta orientación, el Tratado de la Unión Europea de febrero de 1992 estableció un ámbito específico de cooperación denominado “Política Exterior y de Seguridad Común” entre cuyos objetivos fundamentales se encuentran asegurar la independencia e integridad de la Unión y fortalecer la seguridad en todas sus formas (artículo 11 del Tratado). En esta materia se incluyó la petición a la UEO de que formara parte de la Unión Europea para que elaborara y aplicara las declaraciones y acciones que tuviesen repercusiones en el ámbito de la defensa (artículo 17 del Tratado), pero con subordinación a la Alianza, según se expresó en la Declaración número 3 del Tratado. Francia y Alemania defendieron con firmeza la tesis de que solo los miembros de la Unión Europea podían adherirse a la UEO.⁹⁰

De nuevo las expectativas puestas en la organización se vieron desplazadas por los cambios acelerados que se estaban produciendo en el ámbito de la Alianza Atlántica: la transformación en organización de índole política más allá de lo estrictamente defensivo, la definición de un nuevo concepto estratégico, las nuevas relaciones con la Federación de Rusia y la ampliación a los países de Europa central y oriental.⁹¹ La

88 Véase BLOED y WESSEL: *The Changing Functions of the Western European Union (WEU)*. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht, 1994; CAHEN: *The Western European Union and NATO. Building a European Defense Identity within the Context of Atlantic Solidarity*. Londres. Brassey's: 1989; FARFÁN LARA, F.: “UEO: diferentes políticas y estructuras de defensa nacionales para una seguridad común”, *Boletín de Información del CESEDEN* N° 262, 1999, pp. 41-48; MAURY, J.-P.: *La construction européenne, la sécurité et la défense*. Paris. Presses Universitaires de France: 1996.

89 Véase BUSSIERE, R.: “A Europe of security and defence”, *NATO Review* N° 5, 1995, pp. 31-35; GRANT, R.: “Nuevas relaciones de Francia con la OTAN”, *Boletín de Información de CESEDEN* N° 246, 2001, pp. 83-97; MILLON, C.: “France and the renewal of the Atlantic Alliance”, *NATO Review* N° 3, 1996, pp. 13-16.

90 Lo que ha hecho que la cuestión de los estatutos de participación en la Organización sea enormemente confusa: Miembros Observadores, Miembros Asociados y Socios Asociados. El desarreglo entre teoría y realidad llega al extremo de que se ha hablado incluso de “Asociados a la Política Europea de Seguridad y Defensa” (así en el prestigioso *Yearbook of European Law* N° 20, 2001, p. 554).

91 Véase entre otros AXWORTHY, L.: “La nueva vocación de seguridad de la OTAN”, *Revista de la OTAN* N° 4, 1999, pp. 8-11; BLACKWILL, R.: *The future of Transatlantic Relations. Council of Foreign Relations*. Nueva York, 1999; CALLA, R.: “NATO's persistence after the Cold War”, *International Organization* N° 3, 1996, pp. 445-475; CARACUEL RAYA, M. A.: *Los cambios de la OTAN tras el final de la guerra fría*. Tecnos. Madrid, 1997, y “La adaptación de la OTAN al nuevo contexto internacional”, *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*. Ed. Comares (de Cueto Noguera y Jordán Enamorado coords.). Ed. Comares. Granada,

complejidad e inoperancia de un sistema de seguridad con tres organizaciones que se disputan los recursos políticos, militares y presupuestarios,⁹² complicado por las cada vez más divergentes concepciones de europeístas y atlantistas sobre la seguridad europea llevó a que en el Consejo Europeo de Colonia (junio de 1999) se considerara la conveniencia de extinguir la UEO.⁹³ En todo caso se precisó que “los compromisos adquiridos en virtud del artículo 5 del Tratado de Washington y del artículo V del Tratado de Bruselas seguirán vigentes, en cualquier caso para los Estados miembros que sean partes en estos Tratados”. En el documento final, los Estados que forman parte del Tratado de Bruselas, consecuentes con su posición inicial, reafirmaron la necesidad de mantener dicho instrumento de defensa colectiva, por lo que no están dispuestos a la disolución de este acuerdo internacional. Un año después, los Jefes de Estado y de gobierno reunidos en el Consejo Europeo de Niza (7-10 de diciembre de 2000) acordaron la incorporación a la Unión Europea de las funciones y agencias de la Unión Occidental. Esto se llevó a cabo asumiendo que los Estados no miembros que lo son de la Unión Europea no aceptan por diversos motivos la incorporación de la obligación de defensa mutua en el ámbito de la Unión, ya sea en el sistema “Política Exterior y de Seguridad Común” o, mucho menos, en el ámbito comunitario. Como ya hemos tenido ocasión de valorar:⁹⁴

“La última ampliación y, aún más, las futuras, en que, respecto a la primera y reciente los tres Estados practican de facto o de iure una neu-

2001, pp. 215-229; CLEMENS (ed.): *NATO and the quest for post-cold war security*. MacMillan. Houndmills, 1997; CRAGG, A.: “Un nuevo Concepto Estratégico para una nueva era”, *Revista de la OTAN* N° 2, 1999, pp. 19-22; DANNREUTHER, R.: “Escaping the enlargement trap in NATO-Russian relations”, *Survival* N° 4, 1999, pp. 145-164; GARR, F. e IFANTIS, K.: *NATO in the New European Order*. MacMillan Press. Londres, 1996; HALL, R. y FOX, C.: “Cómo replantear la seguridad”, *Revista de la OTAN invierno 2001-2002*, pp. 8-11; PFAFF, W.: “Los límites del poder americano”, *Política Exterior* N° 96, 2003, pp. 61-74; RAUCHHANS, R. (ed.): *Explaining NATO enlargement. Contemporary Security Policy* N° 2, 2000; SOLANA, J.: “La OTAN y el futuro de la seguridad europea”, *Política Exterior* N° 72, 1999, pp. 61-79; VV. AA.: *El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español. Cuadernos de Estrategia* N° 110. CESEDEN. Madrid, 2000; WALLANDER: “Institutional assets and adaptability: NATO after the Cold War”, *International Organization* N° 4, 2000, pp. 705-734; WILLIAMS y NEUMANN: “From Alliance to Security Community: NATO, Russia and the power of Identity”, *Journal of International Studies* N° 2, 2000, pp. 357-387; YOST, D.: *NATO Transformed: The Alliance's new role in international security*. U.S. Institute of Peace Press. Washington, 1999; del mismo “The new NATO and collective security”, *Survival* N° 2, 1998, pp. 135-160. Recomendamos la lectura de MISSIROLI, A.: *Ambivalent neighbors. The EU, NATO and the price of membership*. *Carnegie Endowment for International Peace* (Lieven y Trenin eds.). Washington D.C., 2003; y de PETERSON, J. y POLLACK, M. A. (eds.): *Europe, America, Bush: The Transatlantic relations in the Twenty-first Century*. Routledge. Londres, 2003.

92 En un “delicado equilibrio triangular” como lo ha definido el profesor Liñán Nogueras (Prólogo de la obra de ROBLES CARRILLO, M.: *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, p. X).

93 Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa en el Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de una política europea de seguridad y defensa, Anexo III de las Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia, 3-4 de junio de 1999, Boletín de la Unión Europea N° 6, 1999.

94 ARROYO LARA, E.: “El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea”, op. cit., pp. 354 y 363.

tralidad que ha sido necesaria para su supervivencia, todavía es más difícil conjuntar a todos en una acción exterior común que implique, por ejemplo, una pérdida de su neutralidad. Ahora bien, si se desnaturaliza lo que realmente es tener o poseer la cualidad de neutral, la dificultad desaparece” [y continúa:] “en nuestra opinión, esta “Europa a la carta” es un grave síntoma de impotencia para algo tan relevante como que todos participen en lo que se ha dado en llamar “construcción europeísta” que incluye, desde luego, la PESC”.

En estas condiciones el mantenimiento de la cláusula de defensa mutua, una vez reducida la UEO a un organismo con presencia testimonial, muestra la distancia que existe entre las posiciones nacionales, las declaraciones oficiales y lo que al final se plasma en los tratados. También pone de manifiesto las posiciones discrepantes y aún encontradas entre los Estados miembros de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa colectiva que, se supone, es el reflejo máximo de la solidaridad. El problema, como se ha indicado en otras ocasiones,⁹⁵ es que cada Estado de la Unión tiene su propio modelo de seguridad. Los más débiles son los que mantienen posiciones menos cooperantes al considerar que la renuncia a su modelo de seguridad vigente implica la cesión definitiva de los últimos restos de soberanía. Incluso, en algún caso, se mantienen posiciones frontales porque se cuenta con poder recurrir, si fuera necesario, a la potencia hegemónica en el ámbito de la Alianza Atlántica, como, por ejemplo, Dinamarca.⁹⁶ El camino que queda a los que pretenden seguir avanzando en la integración es recurrir a estructuras paralelas de cooperación reforzada previstas en el Tratado de la Unión Europea desde la reforma de Ámsterdam (artículo 17.4):⁹⁷

95 ARROYO LARA en *ibidem*, y PÉREZ GIL en “La indefinición de una política de seguridad y defensa común europea: entre la hegemonía y la integración regional”, *Diplomacia* Nº 89, 2001, pp. 107-118.

96 Véase en cada caso, GRIBINSKI, I.: “Desafíos que la neutralidad plantea a la Unión Europea”, *Boletín de Información del CESEDEN* Nº 244, 1996, pp. 99-112 (trad. de Défense Nationale, enero de 1996); HUMMER: “La adhesión de un Estado de neutralidad permanente a las Comunidades Europeas. El caso de Austria”, *Revista de Instituciones Europeas* Nº 3, 1990, pp. 827-874; KLENBERG: “La política de defensa de Finlandia y la integración europea”, *Boletín de Información del CESEDEN* Nº 231, 1993, pp. 5-11; MELLBOURN: “Suecia en la Unión Europea. Fin de la excepcionalidad”, *Política Exterior* Nº 71, 1999, pp. 7-13; STAHL, B., BOECKLE, H., NADOLL, J. y JÖHANNESDÓTTIR, A.: “Understanding the Atlantic-European Divide in the CFSP: Comparing Denmark, France, Germany and the Netherlands”, *European Foreign Affairs Review* Nº 9, 2004, pp. 417-441.

97 Sobre este tema véase GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El Tratado de Ámsterdam (1997), ¿avance o estancamiento?”, *Noticias de la Unión Europea* Nº 173, 1999, pp. 9-31; MANGAS MARTÍN, A.: “La cooperación reforzada en el Tratado de Ámsterdam”, *Comunidad Europea Aranzadi* Nº 10, 1998, pp. 27-38. En este sentido, en una reunión en el Instituto Goethe de Bruselas en enero de 2002 los Comisarios Lamy (francés) y Verheugen (alemán) pusieron sobre la mesa la creación de una Confederación franco-alemana, con unas Fuerzas Armadas comunes, representación externa única y un solo representante en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En particular, Verheugen dijo que “la seguridad y estabilidad de Europa depende de la cooperación franco-alemana. Se trata de un axioma, y quien no lo acepta no comprende la esencia de la Unión Europea” (*El País*, 23 de enero de 2002). También ambos se mostraron en contra de un directorio tripartito en el que participara Gran Bretaña, que desde la Declaración de Saint-Maló (diciembre de 1998) promueve la formación de una Política Europea de Seguridad y Defensa que sea asumible para Estados Unidos.

“Las disposiciones del presente artículo no serán óbice al desarrollo de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO) y de la OTAN, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente título”.

Los políticos franceses tenían fundadas esperanzas en que la incorporación de la cláusula de seguridad del Tratado de Bruselas en el Proyecto de Tratado por el que se establece una constitución para la Unión Europea sería la prueba decisiva para el enganche de la política de disuasión nuclear a la defensa europea.⁹⁸ Estas pretensiones han quedado diluidas en el artículo 41.7 del proyecto constitucional debido a la firme oposición del gobierno británico mantenida durante los trabajos de la Convención Europea y, posteriormente, en las negociaciones en el seno del Consejo Europeo, y a las inacabables vacilaciones de los Estados pretendidamente neutrales de la Unión Europea en el ámbito estratégico.⁹⁹ Pero, ya sea en el ámbito comunitario o en estructuras de cooperación intergubernamental, una política europea de seguridad y defensa ha de cubrir todos los aspectos que afectan a la seguridad —como se recoge en el artículo 11 del Tratado de la Unión—, incluida la disuasión nuclear. Las capacidades nucleares disponibles en Europa son dos: una es la proporcionada por la Alianza Atlántica conforme a las programaciones adoptadas en el seno del Grupo de Planes Nucleares, servida por los despliegues de fuerzas de Estados Unidos y Gran Bretaña y bajo la hegemonía política estadounidense; y la otra es la establecida de forma independiente por Francia con las Fuerzas Estratégicas, basada en los principios de independencia tecnológica, doctrina de empleo autónoma y capacidades operativas suficientes que le otorgan un margen de maniobra creíble.

En este espacio político e institucional se puede comprender la extraordinaria importancia de la declaración del Presidente Chirac de agosto de 1995 en cuanto al abandono del principio de independencia estratégica

98 Este asunto ha sido marginado del debate público a lo largo del proceso de ratificación del Tratado Constitucional. Es más, parece que se ha contagiado a los comentaristas de la Constitución Europea de tal modo que es difícil encontrar en las obras publicadas recientemente alguna valoración sobre el particular. Véase LENAERTS, K. y VAN NUFFEL, P.: “La Constitution pour l’Europe et l’Union comme entité politique et ordre juridique”, *Cahiers de Droit Européen* N° 1-2, 2005, pp. 13-125, en concreto pp. 107-108.

99 Artículo 41.7: “Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta”. (Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Bruselas, 13 de octubre de 2004, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004).

dominante desde 1959. Ahora es posible hablar de invulnerabilidad del territorio de la Unión Europea –que tiene una definición exacta en el artículo 299 del Tratado de la Comunidad Europea–, de la disposición de las Fuerzas Nucleares Estratégicas francesas como componente de la fuerza disuasoria europea, de la adecuación del poderío nuclear a las iniciativas políticas y acciones comunes en materia de acción exterior y defensa y en la actuación en las organizaciones internacionales. Por tanto, la declaración y los actos posteriores examinados establecen las bases de un futuro Sistema Europeo de Disuasión Nuclear que se debe de desarrollar en el seno de la Unión Europea o en el marco de una estructura de cooperación que se establezca conforme a las disposiciones del artículo 17.4 del Tratado de la Unión. Esto supone crear un sistema dentro de un sistema ya complicado por las interacciones políticas, jurídicas e institucionales con la UEO y la Alianza Atlántica.

CONCLUSIONES

Se debe partir de un principio incontrovertible: la existencia de armas nucleares y de otras de destrucción masiva hace que sean susceptibles de usarse desde y contra la Unión Europea. De ello se deriva la necesidad y conveniencia de establecer una estructura común de disuasión que englobe los medios más poderosos en manos de los Estados miembros, incluidos los arsenales estratégicos de Francia y Gran Bretaña.

A la declaración presidencial francesa de 31 de agosto de 1995 han seguido otras comunicaciones posteriores, en particular el discurso del Primer Ministro de 6 de septiembre de 1995, otro discurso presidencial de 8 de junio de 2001 y las declaraciones de la Ministra de Defensa el 2 de noviembre de 2003. Estos actos sucesivos de representantes políticos con facultades para obligar a su Estado internacionalmente, demuestran la intención de extender el sistema de disuasión nuclear a los socios europeos estableciendo como primer paso un mecanismo de consultas para el empleo de las armas nucleares.

Los Estados a los que alcanza dicha garantía, hasta tanto no se incorpore en el Tratado Constitucional u otro documento de naturaleza análoga, son los que han decidido mantener la vigencia del artículo V del Tratado de Bruselas, con lo que se ha creado una cooperación estructurada de facto en el seno de la Unión Europea.

Para que las fuerzas estratégicas francesas pasen a ser un medio primario que garantice la integridad y la seguridad de los países de la Unión Europea resulta necesario alcanzar un consenso absoluto sobre los intereses básicos comunes, crear un mecanismo permanente de consultas entre los gobiernos europeos en materia de disuasión, establecer un mando estratégico unificado capaz de tomar

decisiones sobre el alcance y los objetivos del sistema y un período de adaptación de las estructuras institucionales a la nueva realidad estratégica. Lo que es más importante, se tiene que producir un acuerdo permanente en cuanto a la necesidad y conveniencia de un sistema europeo de disuasión.