

MIGUEL MARÍN BOSCH

La Unión Europea y la doctrina nuclear de la OTAN

La influencia de la OTAN es indiscutible en el seno de la Unión Europea. De hecho, 11 de los 15 miembros actuales de la UE también lo son de la OTAN. La doctrina de la OTAN influye considerablemente en los debates acerca de las armas nucleares y el desarme nuclear. El autor analiza el comportamiento —a veces cambiante— de los países de la UE a partir de los votos emitidos sobre cuestiones nucleares en el seno de la Asamblea General de la ONU. Las coincidencias entre los países de la UE acerca de cuestiones nucleares empezaron a ser más grandes desde finales de los ochenta. En la década de los noventa, se alinean dos bandos: doce naciones que siguen al pie de la letra la doctrina de la OTAN, y tres naciones (Austria, Irlanda y Suecia) que intentan seguir apoyando medidas de desarme nuclear.

Miguel Marín Bosch es cónsul general de México en Barcelona. Es diplomático de carrera, embajador y ex representante ante la Conferencia de Desarme. Sus puntos de vista no son necesariamente los de su gobierno.

Mencione las armas nucleares a un burócrata de la Unión Europea (UE) y éste se mostrará perplejo. A primera vista, no parece existir una relación entre la UE y las armas nucleares. Pero una reflexión más detenida nos revela que tal conexión existe. De hecho, podría hablarse de una “nuclearización” de la UE.

Algo extraño está ocurriendo a los miembros de la UE en su búsqueda de una mayor unidad. Su esfuerzo más visible en pro de la Unión es la marcha forzada hacia la moneda única. La política de inmigración también genera algunos titulares en la prensa. En cambio, nadie habla de la aceptación creciente de la legitimidad de las armas nucleares.

Para muchos, la UE significa básicamente una mayor integración económica y un enorme mercado común. Pero eso era antes de 1992, antes de que la entonces Comunidad Económica Europea se transformara, en Maastricht, en una Unión más perfecta. Ello se está traduciendo en una política común en ciertos asuntos

sociales y políticos y, desde luego, en materia de seguridad, defensa y política exterior. Y aquí aparece el renglón de la armas nucleares.

Cuando se construyeron las primeras armas atómicas a principios de los años cuarenta, muchos científicos y políticos dejaron de lado momentáneamente sus inquietudes éticas y las aceptaron como un mal necesario, en el contexto de una guerra cruenta. Tras su utilización en 1945 hubo un cambio de opinión en Estados Unidos y en otros países. Aunque parezca increíble, la bomba se convirtió en algo aceptable para los dirigentes de muchas naciones. La Guerra Fría sólo serviría para ofuscar el argumento moral.

Resulta difícil comprender cómo seres racionales y por lo general compasivos justificaron la adquisición, el posible uso y el continuo desarrollo de estas armas de destrucción en masa. Otros insisten en que nunca se han podido justificar moral o jurídicamente.

Esa división de opiniones ha estado presente en Europa durante décadas. La naciones que pertenecen a la OTAN defendieron la legalidad de las armas nucleares, y en general lo hicieron en términos de la teoría de la disuasión. Otros insistieron en que esas armas eran ilegales y deberían eliminarse.

La posición de estos últimos se vio reforzada con la opinión consultiva que la Corte Internacional de Justicia emitió el 8 de julio de 1996. Esa decisión ha proporcionado una nueva base jurídica para cuestionar la supuesta legitimidad de la amenaza o el uso de las armas nucleares y, por ende, la posesión misma de dichas armas. La Corte también reconoció que las disposiciones del tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) van más allá de una mera obligación de conducta, esto es, de negociar de buena fe medidas de desarme nuclear. Existe, según la Corte, la obligación de obtener resultados, es decir, de **concluir** con éxito esas negociaciones.

Hasta el Vaticano

El fallo de la Corte no parece haber hecho mella en los gobiernos de la Unión Europea. La estrella de la OTAN sigue en ascenso en toda Europa. Nadie, con excepción de Rusia, parece dispuesto a cuestionar si la ampliación de la OTAN es una buena idea. Es un hecho consumado. Tampoco hay quien ponga en tela de juicio la política de la OTAN de primer uso de las armas nucleares, relicario de una época en la que los dirigentes de la OTAN se imaginaban a las hordas soviéticas invadiendo Europa Occidental. Y no parece haber muchas personas preocupadas por definir el papel de la Alianza en la posguerra fría, o por identificar al supuesto enemigo.

Y, además, ¿cómo se explica la avidez de varios países del ex bloque soviético por ingresar en una organización que otrora simbolizó a su enemigo? Hasta el Vaticano parece haberse subido al tren rápido de la OTAN. Durante su visita a Polonia en junio de 1997, el Papa Juan Pablo II se reunió con los presidentes de siete naciones de Europa Central y Oriental. Por lo que hace a la OTAN y la UE, dijo que ningún país de la región podía “quedar fuera de las comunidades que ahora se están creando”. Y aun Rusia —o, cuando menos, el gobierno de Yeltsin— parece haberse reconciliado con la ampliación de la OTAN. Pero ha adoptado también una política de primer uso de las armas nucleares.

Estos acontecimientos podrían parecer lógicos tras el derrumbe del Pacto de Varsovia. En las Naciones Unidas, a nadie se le hace extraño que las fuerzas de paz en Bosnia y Herzegovina estén encabezadas por la OTAN. Y son casi inexistentes las objeciones a la creciente influencia de la OTAN dentro de la Unión Europea. Después de todo, 11 de los 15 miembros actuales de la UE también pertenecen a la OTAN. Y dos de ellos, Francia y el Reino Unido, son Estados poseedores de armas nucleares.

Hace tiempo que la doctrina de la OTAN ha determinado la posición de esos once países en muchos temas de desarme que se discuten dentro de la Unión Europea. Ello, a su vez, ha servido para que los otros cuatro miembros de la UE (Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia) modifiquen su tradicional enfoque de neutralidad activa en varios asuntos, incluyendo los relativos a las armas nucleares y al desarme nuclear.

Esta OTAN-ización progresiva de la política exterior y de defensa de la UE puede observarse en varios foros multilaterales, incluyendo la Conferencia de Desarme, las reuniones de los Estados Partes en el TNP y la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Se trata de acercar posiciones

Hace años que vengo analizando los votos de los países en la Asamblea General de la ONU. Desde 1946 se han adoptado por votación registrada 3.300 resoluciones, de las cuales 440 versan sobre cuestiones de desarme nuclear.¹ Los votos emitidos sobre esas resoluciones nos permiten identificar el momento en que un miembro de la Unión Europea cambió su posición sobre un determinado asunto.

Mi análisis deja de lado los elementos subjetivos del contenido de las resoluciones. Simplemente no los califica. Se limita a explorar hasta dónde el voto de un país —sí, no o abstención— coincide con el de otras naciones. ¿Hubo o no acuerdo?

El análisis de los 3.300 votos registrados en la Asamblea General de la ONU revela que el acuerdo entre los miembros de la ONU fue en aumento hasta finales de la década de los ochenta y disminuyó en los noventa. Este patrón es particularmente claro entre los países en vías de desarrollo, el grupo mayoritario dentro de la ONU. En cambio, el nivel de acuerdo entre los miembros de la UE ha registrado un aumento notable en años recientes.

La UE no es, desde luego, el único grupo de países que trata de coordinar las posiciones (y votos) de sus miembros en la Asamblea General. Los países en desarrollo lo han venido haciendo durante décadas en el Grupo de los 77 y el Movimiento de No Alineados.

En el pasado, las naciones del Pacto de Varsovia coincidían en casi todos los votos. Los miembros de la OTAN también han adoptado una posición común en ciertos temas militares y de desarme.

Y, en el campo del medio ambiente, por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha venido avanzando posiciones cada vez

¹ *Votes in the UN General Assembly*, Kluwer Law International, La Haya, 1998.

más uniformes. Uno podría aludir a otros grupos, incluyendo los países nórdicos, las naciones árabes y otras agrupaciones menos formales.

Pero lo que distingue a la Unión Europea es su voluntad comunitaria y su esfuerzo permanente por armonizar las voces de sus miembros. En la Asamblea General, el portavoz de la UE pronuncia sendos discursos sobre muchos temas de la agenda.

Hasta el final de los años ochenta, no varió mucho el nivel de coincidencia entre los miembros de la UE. Los temas que más dividieron las posiciones fueron los relativos al África meridional, la descolonización, y, a principios de los años setenta, al Medio Oriente. A finales de los ochenta, sin embargo, los miembros de la UE empezaron a coincidir más y más en un número de temas que antes los habían dividido, incluyendo los de desarme nuclear. Y aquí la tendencia es preocupante, ya que comporta una política abiertamente favorable a las armas nucleares.

Una base que se va ampliando

A finales de los años sesenta y principios de los setenta, aparecieron tres enfoques distintos en materia de desarme nuclear entre los ahora 15 miembros de la Unión Europea.

Primero estaba Francia, cuya defensa de las armas nucleares era la más entusiasta. Rechazaba o se abstenía en más de la mitad de las resoluciones de la Asamblea General sobre desarme nuclear. A Francia se le unía Portugal, sobre todo en su oposición a una prohibición completa de los ensayos nucleares.

Segundo, había lo que podría describirse como el grupo base de la OTAN, integrado por cinco naciones —Alemania, Bélgica, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. Hasta finales de los setenta, ese grupo base también incluyó al Reino Unido y a Grecia. Aunque rechazaba o se abstenía en menos resoluciones que Francia o Portugal, exhibía una marcada inclinación por las armas nucleares tal y como lo refleja la doctrina de la OTAN.

Finalmente, había seis países que, por lo general, apoyaban casi todas las resoluciones favorables al desarme nuclear —Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia y, en menor grado, Dinamarca y España.

En la década de los noventa, esos alineamientos han cambiado radicalmente. Podría decirse, inclusive, que hoy sólo hay dos bandos —las doce naciones que siguen fielmente la línea de la OTAN, y tres naciones (Austria, Irlanda y Suecia) que se esfuerzan por seguir apoyando las resoluciones de desarme nuclear.

Ocho países han cambiado su posición en torno a los asuntos de desarme nuclear desde los años setenta, y hoy son parte indiscutible del grupo base de la OTAN. Portugal fue el primero en experimentar una conversión tal, y lo hizo a partir de su trastorno político de 1974, cuando el gobierno cayó en un golpe militar.

El siguiente converso fue España, a mediados de la década del ochenta. Pese a su acercamiento a la OTAN a finales de los setenta, los primeros gobiernos posfranquistas no adoptaron todas las posiciones de la Alianza en materia de armas nucleares. Paradójicamente, fue el primer gobierno socialista, elegido en 1982 con una plataforma que incluía una postura anti-OTAN, el que a la postre condujo a España al campo de la Alianza.

Preso entre su simpatía por la política activa de Suecia en los esfuerzos por alcanzar el desarme nuclear y su propia pertenencia a la OTAN, Dinamarca optó por seguir los pasos de su vecino hasta 1978. Pero al año siguiente empezó a inclinarse hacia las posiciones del grupo base de la OTAN.

La política de Grecia en materia de armas nucleares revela ciertas tendencias esquizofrénicas, producto de los cambios de gobierno. Durante años estuvo firmemente en el campo de la OTAN, pero en la década de 1980 emprendió una política activa de desarme nuclear bajo el gobierno del primer ministro Andreas Papandreu. En los noventa regresó al grupo base de la OTAN.

Las posiciones de los cuatro países de la UE que no son miembros de la OTAN también han ido evolucionando hacia la OTAN, pero a ritmos distintos. El caso más sorprendente es el de Finlandia. Activamente neutral durante la guerra fría, abogó por la causa del desarme nuclear con un fervor parecido al de muchos países no alineados. Tras el derrumbe del muro de Berlín, empero, abrazó la política de la OTAN con un entusiasmo parecido al de algunas naciones del ex Pacto de Varsovia.

En 1992 y 1993, Austria, Irlanda y Suecia también parecían seguir los pasos de Finlandia, pero ahora hay indicios de que, por el momento, han retrocedido, una situación que es más evidente en los casos de Irlanda y Suecia que en el de Austria.

Una segunda ampliación

Hace ya casi una década que terminó la guerra fría. Sin embargo, la doctrina nuclear de la OTAN sigue intacta, aunque ha disminuido mucho el número de armas nucleares disponibles para uso inmediato.

Estados Unidos, Reino Unido y Francia siguen enamorados de sus arsenales nucleares, y rechazan vigorosamente cualquier sugerencia acerca de que deberían empezar a pensar en su eliminación.

Esta actitud intransigente se puso de manifiesto en la Conferencia de examen y prórroga del TNP, en 1995, y ha persistido en los debates en la Conferencia de Desarme y en la Asamblea General. Pese a la decisión de la Corte Internacional de Justicia, los Estados no nucleares de la OTAN apoyan la actitud en favor de las armas nucleares.

Debido a la dinámica de Maastricht, la posición favorable a las armas nucleares está siendo adoptada por los países de la Unión Europea que no son miembros de la OTAN. En efecto, al parecer se están gestando ahora dos tipos de ampliación de la OTAN. Uno es geográfico —un movimiento hacia el Este, hasta las fronteras con Rusia. Todo el mundo habla de esta ampliación. Pero la otra ampliación es doctrinal: la política de la OTAN está ahora definiendo la política de la Unión Europea. Casi nadie habla de ello.

*Hace ya casi
una década
que terminó
la guerra fría.
Sin embargo,
la doctrina
nuclear de la
OTAN sigue
intacta.*

Nota: véase el artículo de Martin Koehler: "Europa y las armas nucleares", en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, n° 64, 1998 (pp.43-47).