

LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL

Los Acuerdos de París de 23 de octubre de 1954—que han servido para dar aplicación formal y precisa a los principios y métodos aceptados en la Conferencia de Londres (28 de septiembre-3 de octubre de 1954), parecen (1) marcar la etapa final del largo recorrido seguido hasta alcanzar la meta del rearme alemán bajo el control de una organización de tipo europeo.

En estas difíciles y laboriosas gestiones (han durado cuatro años) que han dado como resultado el nacimiento de la U. E. O., la devolución de la soberanía a Alemania y el incremento de los miembros de la N. A. T. O., ha habido tres países que han intervenido de forma esencial (por no contar un cuarto, los Estados Unidos de América, que, sin participar en los distintos acuerdos —ya que no es miembro ni de la C. E. D. ni de la U. E. O.— ha inspirado e influido en las conclusiones adoptadas, ni un quinto, la U. R. S. S., que ha actuado también, aunque indirectamente, sobre las negociaciones). Estos tres países son Alemania, Francia e Inglaterra, y cada uno ha desempeñado un papel bien distinto. La República Federal ha actuado en forma esencialmente pasiva, ha sido, casi puede decirse, objeto de los Acuerdos, ya que una de las finalidades de los mismos ha sido el devolverle su soberanía y habilitar un medio para encauzar su rearme dentro de un sistema de control. Francia ha sido la inspiradora y directora del primer plan destinado a desempeñar esta misión, la C. E. D., y aunque parezca incongruente, ha sido también la propia Francia la que ha hecho fracasar el proyecto por ella elaborado. Inglaterra no ha participado en la C. E. D., por lo que podría pensarse que su papel era secundario respecto al de los otros países, pero precisamente esta ausencia voluntaria de la Gran Bretaña de la C. E. D. (debido a diversas causas, de las que más tarde se hablará) es la que ha influido en forma decisiva en el cambio de la opinión pública francesa que ha conducido el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa. Y cuando se ha producido el “vacío diplomático” después de la Conferencia de Bruselas, ha sido precisamente la Gran Bretaña la que ha sacado de su cartera, con gran habilidad y oportunidad, la solución de recambio que represente la U. E. O.

A fin de explicar los dos aspectos más interesantes de las laboriosas

(1) Digo “parecen”, pues todavía no han sido ratificados por varios Estados firmantes.

negociaciones que han conducido a la U. E. O. —las vacilaciones de Francia y la decisión final de la Gran Bretaña de unirse al continente en una organización defensiva de tipo no supranacional— parece necesario hacer un breve resumen de los hechos principales que conducen desde el primitivo plan Pleven a la U. E. O. y a los Acuerdos de Londres y París, a pesar de que este asunto ha sido tratado muy documentadamente en diversos artículos de los “Cuadernos de Política Internacional”, y ello porque la esquemática recopilación de hechos que a continuación se hace tiene como finalidad el ayudar al lector a situarse dentro del ambiente en que se desarrollaron las discusiones de la Conferencia de Londres.

ORIGEN DE LA C. E. D.: NECESIDAD MILITAR Y FEDERALISMO

Para centrar debidamente el problema de la C. E. D. es preciso recordar, en primer lugar, que esta Organización supranacional fué proyectada para llenar dos necesidades distintas, militar una, política la otra. La C. E. D. aspiraba, por una parte, a satisfacer la imperiosa necesidad de completar la organización de la defensa occidental encuadrando el ejército alemán, y por otra, a constituir una pieza más de la mecánica integradora de Europa mediante la unificación por sectores especializados de la que fué el primer ejemplo la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (C. E. C. A.).

En el primer aspecto, el militar, debe recordarse que tan pronto pasó la primera euforia del final de la guerra, en que se creía que el mundo iba a disfrutar de una larga era de paz, se vió de forma palpable que las potencias victoriosas no podían llegar a un acuerdo, debido a la política agresiva de expansión comunista seguida por Rusia. El mundo de la posguerra quedó dividido en dos bandos antagónicos y la rivalidad política tomó caracteres tan alarmantes que hizo temer se produjera, como resultado de la tensión, un nuevo conflicto bélico.

Si los países comunistas formaron un bloque monolítico, unido por diversos acuerdos políticos, económicos y militares, el Occidente, por su parte, tejió una red de convenios defensivos frente al peligro comunista (2).

Mediante el Plan Marshall y la O. E. C. E., los Estados Unidos habían ayudado a Europa en el terreno económico; mediante el Tratado del Atlántico Norte se creaba una organización defensiva de los países de Europa Occidental, más los EE. UU. y Canadá.

(2) Tratado de Río de Janeiro, 2 septiembre 1947; Tratado de Bruselas, 17 marzo 1948; Tratado del Atlántico Norte, 4 abril 1949; Acuerdo España-EE. UU., 26 septiembre 1953; Pacto Balcánico, 9 agosto 1954; Tratado Turquía-Pakistán, 2 abril 1954; Tratado defensivo del Sudeste Asiático, 8 septiembre 1954.

La agresión comunista en Corea (25 de junio de 1950) puso de relieve que las fuerzas occidentales en Europa no eran bastante numerosas para repeler una agresión similar que pudiera producirse en nuestro continente; eran, sobre todo, manifiestamente insuficientes para adelantar la estrategia defensiva más allá del Rin, que era el sistema que se pretendía adoptar. Fué en este momento, y a fin de hacer posible la nueva concepción estratégica, para la que se requería un mayor número de divisiones, cuando surgió por primera vez la idea de hacer participar a Alemania en los planes de defensa continental (reunión del Consejo de la N. A. T. O., 15 septiembre 1950). Los E.E. U.U. y la Gran Bretaña estaban dispuestos a admitir el rearme alemán con las debidas garantías, dentro de la N. A. T. O., pero el entonces ministro de Negocios Extranjeros francés, señor Schuman, se opuso rotundamente. Por eso el comunicado de 19 de septiembre fué vago e impreciso y sólo se declaró que se había discutido la necesidad de que "Alemania contribuyera a la defensa occidental".

Sin embargo, la necesidad militar acuciaba y los dos países anglosajones presionaban sobre Francia a fin de que ésta ofreciera una solución constructiva. El 24 de octubre de 1950, cuatro meses después de la agresión comunista en Corea, el presidente del Consejo de Ministros francés, M. René Pleven, sometía a la Asamblea francesa un proyecto para la "creación de un Ejército Europeo ligado a las instituciones políticas de una Europa unida".

Así, pues, la propuesta francesa de creación de una Comunidad Europea de Defensa nació como una solución para dar satisfacción, en las condiciones más favorables, al deseo anglosajón de incorporar las fuerzas alemanas a la defensa del Occidente. La necesidad puramente militar quedó subordinada en el proyecto francés a un plan federativo predominantemente político. Desde entonces, este aspecto político-federativo-supranacional ha condicionado grandemente toda la ulterior evolución de la C. E. D.

La C. E. D. es como una moneda de dos caras: militar la una y política la otra. Se ha explicado brevemente los orígenes de la faceta militar; en cuanto a la política, se remonta ésta bastante atrás en la historia europea, a los diversos intentos para lograr una unificación de nuestro continente, aunque para no ser demasiado prolijos es suficiente citar el Movimiento Europeo (después de la segunda guerra mundial), el Consejo de Europa y el nacimiento de las autoridades especializadas de carácter supranacional, de las que la C. E. C. A. fué el primer ejemplo. Este sistema de unificación europea por sectores, restringido a un cierto número de países ("Pequeña Europa") habían surgido, a su vez, como medio de sustraerse al callejón sin salida a que se había llegado en el Consejo de Europa cuando los países escandinavos e Inglaterra se negaron a participar en una Organización federativa de tipo político con mengua de la soberanía nacional.

La C. E. D. debía ser una pieza maestra de este sistema, ya que no sólo su Asamblea tendría la misma composición de la de la C. E. C. A. (con

tres delegados más por parte de Alemania, Francia e Italia) y un Tribunal de Justicia común, sino que el artículo 38 estipulaba la presentación de proposiciones concretas a los Gobiernos de los Estados miembros, para la constitución de un Asamblea Federal Europea elegida por sufragio universal.

En los párrafos anteriores quedan señalados los dos aspectos esenciales de la C. E. D.: la necesidad militar del rearme alemán y la causa federativa^{ef} del continente europeo que se pretende servir. Pero no debe olvidarse que es el primer aspecto el que ha sido la causa directa de la propuesta francesa para la creación de la Comunidad Europea de Defensa; el segundo no es sino el envolvente europeizante que se aplica a una organización impuesta por las circunstancias. Porque para Francia el rearme alemán ha sido siempre impopular y al tener que aceptarlo, obligada por las circunstancias, ha querido que le sirva al menos para desarrollar sus planes federativos en los que aspira a un puesto de máxima dirección.

Este es uno de los elementos que hay que tener bien presentes para comprender el desarrollo de la C. E. D., la repugnancia francesa al rearme alemán. Esta repugnancia y el deseo de que la Gran Bretaña participe en la organización, para no tener que contrabalancear Francia por sí sola el peso del potencial germánico, han influido de forma decisiva en la ulterior evolución de la Comunidad Europea de Defensa.

DE LA C. E. D. A LA U. E. O.

Las dos consideraciones señaladas en el párrafo anterior movieron a París a pretender buscar garantías superiores a las insertas en el Tratado (aparte de las reiteradas gestiones encaminadas a lograr una participación británica). Estas garantías fueron sustancialmente las siguientes:

- a) Los llamados "Protocolos adicionales".
- b) La solución del problema del Sarre con carácter definitivo.
- c) Asociación de la Gran Bretaña con la C. E. D.
- d) Garantía norteamericana.

Francia obtuvo satisfacción en la mayor parte de sus pretensiones: los Protocolos adicionales fueron aceptados con algunas ligeras variantes; Alemania aceptó que el Plan Van Naters para la "europeización" del Sarre sirviera de base a las discusiones bilaterales franco-alemanas; la Gran Bretaña firmó el 13 de abril de 1954 un Convenio estableciendo su Asociación con la C. E. D. (3), y los Estados Unidos hicieron una declaración categórica de acuerdo con los deseos franceses (16 de abril de 1954).

(3) Aunque esta Asociación no fuera tan estrecha como Francia lo hubiera deseado, porque si bien Inglaterra se comprometía a "conservar sus fuerzas mientras perdurase la amenaza", era la propia Gran Bretaña la que, por sí, debía decidir si existía o no tal peligro.

A pesar de la buena acogida que tuvieron la mayor parte de las peticiones francesas, la opinión pública se fué manifestando cada vez más hostil a la idea de la C. E. D. Esta hostilidad se debía principalmente a las siguientes causas:

a) La idea del rearme alemán siempre había repugnado a Francia y la C. E. D. no había sido más que una fórmula para hacer más trágico el rearme.

b) Cuando surgió la noción de las autoridades especializadas ("Pequeña Europa"), Francia esperaba desempeñar un papel rector y de primer plano, pero el prodigioso resurgimiento alemán le hacía temer el "tête à tête" que se vería obligada a mantener con su peligroso vecino.

c) La diplomacia soviética había explotado a fondo la idea de un acuerdo pacífico Este-Oeste, que hubiera hecho inútil la remilitarización de Alemania.

d) Se consideraba que la Comunidad Política Europea, corolario de la C. E. C. A. y la C. E. D., abrirían las puertas del rico imperio francés a los demás países de la "Pequeña Europa".

En esta oposición a la C. E. D. se unieron personalidades de todas las tendencias: desde los comunistas al general De Gaulle, pasando por el jefe radical Herriot, el ex presidente socialista Auriol y la prestigiosa figura del mariscal Juin.

El 25 de junio de 1954, Mendès-France forma Gobierno y la política exterior francesa, dirigida hasta entonces por el Movimiento Republicano Popular, toma un nuevo rumbo. El partido católico había sido el apóstol de la idea de la integración europea, de la constitución de una federación continental que se juzgaba necesaria para que Europa pudiera recuperar el puesto que había ocupado hasta entonces en el mundo. Esta idea podía juzgarse como generosa (con la salvedad de que Francia aspiraba a ocupar, como antes se ha dicho, el primer puesto en la nueva estructura), si se tiene en cuenta que por poseer Francia la mayor riqueza y los territorios más importantes susceptibles de ser desarrollados, hubiera dado, sobre el papel, más de lo que hubiera recibido. En efecto, la puesta en valor de los territorios extra-continentales hubiera sido el único medio de devolver al Viejo Continente, prisionero de sus compartimientos estancos y de su estructura caduca y arteriosclerótica, la situación preponderante que había venido ocupando, pero esta puesta en valor requería un esfuerzo común que ninguno de los países europeos podría por sí solo llevar a cabo, falto del capital, la técnica y la mano de obra necesarios. Pero estas ideas amplias y de largo alcance no pudieron prosperar porque a ellas se opusieron las concepciones de "sagrado egoísmo", que en este caso no son sino exponentes de un nacionalismo "parroquial", según la expresión hoy de moda.

Forzado por su opinión pública, el jefe del Gobierno francés, Mendès-France, presentó en la Conferencia de Bruselas unas condiciones (4) que los otros cinco Gobiernos (Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) consideraron inaceptables, y el 30 de septiembre de 1954 la Asamblea francesa rechazó por 319 votos contra 264 la ratificación del Tratado instituyendo la Comunidad Europea de Defensa, cuyo proyecto había sido preparado por la propia Francia el 24 de octubre de 1950.

EL VACIO DIPLOMATICO

La negativa francesa a ratificar la C. E. D. produjo una verdadera consternación en los países occidentales. La C. E. D., en cuanto permitía el rearme alemán (no como instrumento federador), era de imperiosa necesidad a la política anticomunista. Inmediatamente se comenzó a pensar en una solución de recambio y fué el político inglés sir Anthony Eden quien, después de un viaje por las capitales de la Alemania occidental, Bélgica y Francia, sugirió la nueva fórmula: "reanimación" del olvidado Tratado de Bruselas (con inclusión de Alemania e Italia) y participación de Alemania en la N. A. T. O. Es curioso recordar a este respecto que el Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948 dice en su preámbulo, después de enumerar una serie de principios generales: "los signatarios, resueltos a... tomar las medidas que se estimen necesarias en caso de renacimiento de la política de agresión por parte de Alemania", y que el Protocolo 1, firmado en París el 23 de octubre de 1954, altera este texto, sustituyéndolo por el siguiente: "los signatarios, resueltos a... tomar las medidas necesarias para promover la unidad y apoyar la integración progresiva de Europa". Es curioso, digo, porque sólo una mentalidad típicamente británica y empírica es capaz de aprovechar la estructura de un Tratado inoperante, alterándola considerablemente y variando fundamentalmente su finalidad, al objeto de servir una necesidad práctica. Una mentalidad latina jamás hubiera pensado en esta simple solución, tan contraria a la conformación de su espíritu.

El hecho es que esta idea británica fué recogida por el presidente del Consejo de Ministros francés, quien la expuso en la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa (Estrasburgo, 20 de septiembre de 1954), siendo la base de los Acuerdos de las Conferencias de Londres y París (septiembre y octubre de 1954).

- (4) a) Reducción de la duración del Tratado de cincuenta a veinte años.
 b) Período de prueba de ocho años sin cláusulas supranacionales.
 c) Limitación de la integración a las fuerzas de cobertura.
 d) Desconcentración de las instituciones de la C. E. D.
 e) Sede de la C. E. D. en París.

CAUSAS DEL FRACASO DE LA C. E. D. Y DE LA ACEPTACION
(TODAVIA NO DEFINITIVA) DE LA U. E. O.

Al exponer en los párrafos anteriores el desarrollo de la C. E. D. hasta su fracaso y su sustitución por la U. E. O. (con la entrada de Alemania en la N. A. T. O.), ya se han indicado las causas que han contribuido a la evolución de la opinión pública francesa y del Parlamento, causante de la derrota del antiguo Plan Pleven.

Resumiendo lo dicho anteriormente, puede afirmarse que el cambio en la opinión pública francesa ha sido debido sobre todo a la rapidez con que Alemania ha efectuado su recuperación, levantando su economía de las ruinas de la guerra y mostrándose como un país que no ha perdido nada de su vitalidad.

Francia, siempre hostil al rearme alemán, lo había aceptado dentro de un sistema supranacional por ella inventado, en el que esperaba desempeñar el papel rector, pero el renacimiento germano le hizo temer que su preponderancia iba a transformarse en posición igualitaria y quizás a la larga de dependencia, y no atreviéndose a arrostrar el "tête á tête" en que le dejaba la ausencia de la Gran Bretaña, gran parte de la opinión se volvió hostil a la C. E. D. y, sobre todo, al principio mismo del supranacionalismo. (en particular a la Comunidad Política Europea, que hubiera permitido en fecha no demasiado remota una participación de los seis países en el Imperio colonial francés).

Pues bien, como el motivo esencial de la ausencia británica de la C. E. D. y de la C. E. C. A. había sido precisamente su carácter supranacional (5), resultaba siempre posible hacer participar a Inglaterra en una asociación con los países del continente que no menoscabase su soberanía nacional, y de esta forma las garantías con que se pretendía envolver el rearme alemán en el mecanismo de la C. E. D. quedarían sustituidas por las, quizás menores, que se dispondrían en la Organización intergubernamental y compensadas con la participación británica, que evitaría el posible predominio germánico en la "Pequeña Europa".

Esta ha sido, expuesta de forma muy esquemática, la razón que explica la aprobación por el Parlamento francés de la U. E. O. y el rechazo de la C. E. D.

LOS ACUERDOS DE LONDRES Y PARIS.

Las Conferencias de Londres y París han originado en primer lugar la firma de un Protocolo por el que se establece el fin del régimen de ocu-

(5) Porque la Gran Bretaña coloca en primer lugar sus lazos con la Commonwealth, en segundo su relación con los B.E. U. y sólo en tercer lugar su vinculación al continente europeo.

pación de la República Federal alemana, procedimiento a todas luces necesario, toda vez que los acuerdos posteriores implicarían la participación alemana en el Tratado de Bruselas. Este Protocolo fué firmado por la República Federal y por los tres países occidentales ocupantes y completado por cuatro anejos (relación entre las tres potencias y la República Federal enmienda sobre los derechos y obligaciones de las fuerzas de las tres potencias en territorio alemán; enmienda al Convenio financiero; enmienda al Reglamento sobre las cuestiones derivadas de la guerra y la ocupación) y fué seguido de un Convenio relativo a la defensa de las fuerzas extranjeras en el territorio de la República Federal y de una declaración tripartita sobre Berlín.

A estos instrumentos, aprobados por la Conferencia cuatripartita, hay que añadir los emanados de la Conferencia de los Nueve, de los que los más importantes son los siguientes:

A) Protocolo I modificando y completando el Tratado de Bruselas (en el que se da participación a Alemania e Italia).

B) Protocolo II sobre las fuerzas de la U. E. O. (Para los seis países firmantes de la C. E. D. las fuerzas máximas serán las mismas establecidas en el acuerdo especial anejo a la C. E. D. Para Inglaterra se fija su contribución en cuatro divisiones más la segunda fuerza aérea táctica. El contingente luxemburgués es de un grupo táctico regimentario.)

C) Protocolo III sobre el control de armamentos y declaración de la República Federal comprometiéndose a no fabricar determinados tipos de armas.

D) Protocolo IV sobre la Agencia para el control de armamentos.

E) Resolución sobre la Agencia para la producción de armamentos.

F) Convenio de los países signatarios del Tratado del Atlántico Norte relativo a la adhesión de la República Federal.

Resultando a todas luces desmesurado, en el corto espacio de un estudio, analizar detenidamente cada uno de estos Convenios, Protocolos y Declaraciones, parece oportuno comentarlos brevemente en su conjunto y en relación con los dos grandes problemas que tanto la C. E. D. como la U. E. O. han tratado de resolver: organización de la defensa e integración europea.

1. *Participación alemana en el rearme occidental.* --Se ha logrado plenamente, sin necesidad de recurrir al establecimiento de una infraestructura política previa del tipo de la prevista en la C. E. D., obteniéndose garantías muy importantes respecto al control de la remilitarización germana, garantías que resultan más eficaces merced a la participación británica. Se respeta la fijación de contingentes máximos de la C. E. D., que se completa con la decisión inglesa de mantener cuatro divisiones en el conti-

nente sometidas, en cuanto a la duración de su permanencia, a una decisión mayoritaria del Consejo de la U. E. O.

Además, la declaración alemana comprometiéndose a no fabricar en su territorio ciertos tipos de armamento (atómicos, químicos, biológicos, armas de gran alcance, navíos de guerra de gran tonelaje y aparatos de bombardeo estratégico) sustituye a la disposición de la C. E. D. según la cual era necesaria una decisión unánime del Consejo de Ministros para autorizar la fabricación de tales armas en las regiones "estratégicamente expuestas" (eufemismo con el que púdicamente se designaba a Alemania).

La Agencia para el control de los armamentos velará sobre el respeto del compromiso alemán y sobre el nivel de armamentos de los tipos mencionados. La Agencia para la producción aspira a completar este control mediante la implantación de un sistema de tipo supranacional actualmente en estudio (6).

II. *Unificación política de Europa.*- Si en el aspecto militar los Acuerdos de Londres y París satisfacen plenamente las necesidades defensivas, en el terreno político la U. E. O. representa un paso atrás en el camino de la integración europea y ha defraudado grandemente a los partidarios de la unificación continental.

En un sentido se ha realizado un progreso, en cuanto se ha conseguido la participación británica, pero ello ha sido a expensas de privar a la nueva Organización de todo aspecto supranacional.

La U. E. O. contiene ahora en su preámbulo una declaración expresa afirmando el deseo de los países signatarios de promover la unidad y la integración progresiva de Europa, pero esto no pasa de ser una declaración. Las decisiones obligatorias tomadas por mayoría, que son la base de la supranacionalidad, sólo se aceptan en limitadísimos casos bien especificados, y en cuanto al control parlamentario (una de las antiguas pretensiones de los federalistas), éste sólo tendrá carácter consultivo, ya que en el texto de los acuerdos no se establecen los poderes de la Asamblea compuesta por los representantes de las potencias del Tratado de Bruselas en la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, ante la que el Consejo de la U. E. O. presentará un informe anual de sus actividades, en particular en lo relativo al control de armamentos.

R. O. I.

(6) El proyecto de Comunidad Europea de Armamentos es de origen francés y prevé una etapa transitoria y una definitiva de carácter supranacional.

