

FRANCIA Y LA INTEGRACION MILITAR EUROPEA

I

El Tratado instituyente de la Comunidad Europea de Defensa, firmado en París el 27 de mayo de 1952 por los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos (1), parecía estar llamado a ser no sólo un hito capital de la política internacional de nuestro tiempo, sino también una piedra miliaria en la Historia de Europa. Su objetivo fundamental era el constituir un ejército europeo mediante la integración de las fuerzas de defensa de los Estados miembros, que pondrían a disposición de la Comunidad un número determinado de contingentes militares. Esta integración sería hecha en los escaiones superiores, en el grado de Cuerpo de Ejército, a base de agrupaciones o unidades básicas compuestas de tropas de la misma nacionalidad, salvo en las unidades de apoyo táctico y en las formaciones de apoyo logístico, que serían regimientos o batallones homogéneos, haciéndose la distribución entre las nacionalidades con arreglo a la proporción existente entre las unidades básicas. El mando y el Estado Mayor de los Cuerpos de Ejército serían mixtos.

De este modo se preveía la desaparición de los ejércitos nacionales, ya que los Estados miembros de la C. E. D. (2) no podrían reclutar o mante-

(1) Vid. el texto íntegro de este Tratado y sus anexos, en traducción española, en los números 10, 11 y 16-17 de estos CUADERNOS, y los artículos de L. GARCÍA ARIAS (*La Comunidad Europea de Defensa*, Cuaderno 10, Junio 1952, Págs. 175-188) y de JACQUES TREMPOURT (*Notas al Tratado que establece la Comunidad Europea de Defensa*, Cuaderno 11, Septiembre 1952, Páginas 165-176).

(2) Incomprensiblemente, ya que tanto en español como en francés (el texto del ejemplar original del Tratado fué redactado en francés, siendo el único que hará fe, según el artículo 130), las siglas C. E. D. corresponden de forma clara a la Comunidad Europea de Defensa; en la prensa nacional hemos visto reiteradamente las siglas "C. D. E.", tanto en las informaciones de la Agencia Efe como en las crónicas de algún corresponsal español en París (*C. D. A B C* de agosto y septiembre de 1954, *Passim*). La confusión en el ya por sí difícil y complicado sistema moderno de siglas sube de

ner fuerzas armadas nacionales, salvo que se tratase de fuerzas militares destinadas a ser empleadas en territorios extraeuropeos, o para la ejecución de misiones internacionales o las destinadas a asegurar la protección personal del Jefe del Estado de cada uno de los Miembros, que podrían continuar siendo nacionales, así como también las fuerzas de policía y gendarmería.

Tal vez la creación de este Ejército supranacional europeo resultase un paso demasiado rápido y precipitado; pero, desde luego, su funcionamiento habría sido decisivo para el plan de la unificación de Europa, no sólo en lo militar, sino también en lo político y en lo económico. Esta fusión militar supranacional, si se llegara a soldar, revolucionaría en tal grado la vida política de los Estados europeos, que acaso pudiera llegarse al fin de la lucha secular entre las nacionalidades occidentales, al menos en sus aspectos bélicos, que condujeron a la decadencia del poder de nuestro Continente en el mundo. Por ello, el intento que acaba de morir a manos del Parlamento francés no creemos haya sido descabellado, e incluso no lo consideremos en sí inviable, aun cuando su fin parece como si diera la razón a quienes opinan que fué "una criatura venida al mundo antes de tiempo, y no podía vivir" (3).

punto al introducirse también las siglas inglesas "E. D. C." (*Cfr. A B C*, 17 de septiembre de 1954).

(3) ALFREDO KINDELÁN: *Crisis en el Occidente. A B C*. Madrid, 28 de septiembre de 1954.

No obstante, creemos que el ilustre general español no explaya un argumento muy fuerte cuando, comentando la inviabilidad del Tratado de la C. E. D., escribe: "Pensámonos nosotros, españoles, en el caso de tener que cercenar buena parte de nuestra soberanía para cederla a una síntesis estatal superior y poner nuestras tropas a las órdenes de un organismo supernacional. Tiene nuestro soldado bien acreditado que se bate y muere heroicamente por un ideal, por un rey, por su Patria, por Dios; pero, ¿iría con igual decisión al sacrificio por unas cuantas mayúsculas, siglas de un organismo internacional?"

Consideramos que resulta cada vez más claro e indiscutible que la solución del problema de la convivencia internacional radica en que todos los Estados deben cercenar buena parte de su soberanía para cederla a una síntesis estatal superior. Tal, al menos, es la opinión de la más autorizada doctrina internacional, comenzando por el Papa Pío XII. También se advierte la necesidad acuciante de centralizar la fuerza armada en un organismo supernacional. Ciertamente que ningún soldado puede batirse bien por "unas cuantas mayúsculas, siglas" (aunque no olvidemos que las dos Superpotencias no tienen nombre de naciones, sino tres o cuatro mayúsculas como siglas), pero sí por lo que ellas pueden representar, aun cuando se trate de un organismo internacional, cuando éste sea capaz de encarnar un ideal humano. Y Europa puede ser uno de estos ideales por los cuales merece la pena combatir contra el previsible agresor soviético, con mucha más razón que en guerras típicamente patrióticas, sin objetivos legítimos y justos, e incluso cuando, siendo con justa causa, la acción resulta

A nuestro parecer, la C. E. D. era el mejor expediente (necesariamente no perfecto, pero perfectible) para enfrentarse con los graves peligros militares que amenazan a Europa, mediante el esfuerzo propio, y para resolver la endémica crisis que producen las rivalidades nacionales en el Occidente continental. Era la superación del viejo sistema de las alianzas, mediante una integración orgánica. Claras se nos aparecen en sus supuestos, y después en sus resultados, las diferencias esenciales entre la estrecha alianza militar de corte clásico y la constitución de un Ejército supranacional europeo (4).

Si tipificamos estas diferencias esenciales podemos ofrecer varias características puestas de uno y otro sistema. La alianza militar de corte clá-

desproporcionada a los males que causa la guerra no sólo a la propia nación, sino a la comunidad internacional. (Cfr. FRANCISCO DE VITORIA: *De Potestate civili*. 13. Edición Getino, Tomo II. Páginas 191-192).

En cuanto a que nuestros soldados pueden ir con decisión al sacrificio por una causa internacional, llena de ejemplos tenemos nuestra Historia, ya que muchas veces no sólo combatimos por la grandeza nacional sino también por una causa supranacional. ¿Acaso bajo Carlos V los tercios españoles no estaban integrados, como unidades básicas homogéneas, en los que podríamos llamar Cuerpos de ejército supranacionales, con mandos y Estados Mayores mixtos, para luchar contra el enemigo de la Cristiandad, procedente, como siempre, del Este continental? ¿No fueron, en gran parte, supranacionales las grandes empresas del último Emperador de Occidente y aún de su hijo Felipe II, confiadas a ejércitos formados por unidades españolas, alemanas, italianas y flamencas, y mandados por generales de variada nacionalidad?

Si precisamente la grandeza de España es su sentido universalista, supranacional. "Nosotros no somos nacionalistas", vino a decirnos la voz política más fundamental de la España de nuestro tiempo. Y acaso conviniera hoy estar atentos para rechazar todo intento estrechamente nacionalista que pueda presentarse ante nosotros, influido por el aislamiento y hostilidad internacionales que hemos padecido en la última década. No se trata de desconocer el valor de la nación, incluso como instrumento providencial, en la Historia. Pero afirmada la sustantividad y el destino peculiar de cada una, no podemos aceptar "su total independencia y su plena soberanía", sino la interdependencia y la estructuración orgánica que exige limitar las soberanías nacionales en beneficio del bien común internacional.

(4) El anónimo editorialista de *A B C* (Ed. de la tarde, del 24 de agosto de 1954, página 12) escribe que "nadie ha explicado todavía la diferencia esencial" entre "la fusión supranacional" de los ejércitos europeos y la fórmula de una "estrecha alianza militar de corte clásico" para "la defensa eficaz del Oeste europeo", sosteniendo que "acaso no haya caducado aún la diplomacia tradicional y, posiblemente, pueda dar frutos en lo futuro".

Si bien es verdad que, desgraciadamente para el mundo, no ha caducado aún la "diplomacia tradicional", de corte angostamente nacionalista, no será menos cierto que sus frutos seguirán siendo funestos para la paz y para la buena ordenación internacional.

En el texto *supra* intentamos precisar algunas diferencias esenciales entre los dos sistemas aludidos por el editorialista, aunque sin pretensión alguna de originalidad, ya que repetidamente se han explicado tales diferencias en la abundante bibliografía internacionalista de estos últimos años.

sica responde a las siguientes notas: 1) Es un expediente ocasional e inestable; 2) Tiene un fin esencialmente ofensivo; 3) Constituye un instrumento más de la diplomacia de los Estados particulares; 4) No modifica esencialmente, salvo que se trate de una alianza desigual, de tipo hegemónico satelizando, la raíz política de cada Estado; 5) No alcanza un carácter total con respecto a la vida política, económica, cultural de los Estados, y 6) Su estructura orgánica está limitada a la actuación de órganos exclusivamente técnicos para la cooperación militar. En cambio, el sistema del Ejército supranacional europeo presentaba las correspondientes notas contrarias: 1) Ser un elemento institucional con posibilidades de permanencia; 2) Constituir una comunidad esencialmente defensiva; 3) Ser una institución al servicio de una comunidad de Estados; 4) Producir una modificación esencial en la raíz de los entes estatales, mediante la superación de los nacionalismos; 5) Extendía a todos los campos su influencia decisiva, y 6) Poseía una pluralidad de órganos propios para distintas funciones (5).

En cuanto a sus resultados, mientras que el sistema de alianzas, al suponer la existencia y actuación de ejércitos nacionales, deja sin resolver los problemas militares de la guerra moderna, que ya no puede encarar un eventual organismo combinado, el sistema del Ejército supranacional parece más adecuado y eficaz para enfrentarse con las cuestiones militares que produce el desarrollo de la estrategia y de las armas modernas con la base de una completa y permanente unificación tanto de los armamentos como del planteamiento logístico, además de la de los criterios propiamente estratégicos. Si la guerra moderna exige la unidad y concentración en el mando, no sólo en lo militar sino también en lo político, asimismo por haber rebasado los cuadros nacionales, ya que el Estado nacional resulta indefendible

(5) Después de indicadas estas diferencias, declaremos que todas ellas las hemos tipificado "dogmáticamente" (en el sentido expuesto por MARIANO AGUILAR NAVARRO: *Algunas reflexiones sobre las alianzas*. CUADERNOS DE POLÍTICA INTERNACIONAL. Número 14. Junio 1953. Páginas 67 y siguientes), refiriéndonos sólo a la aludida fórmula de una "estrecha alianza militar de corte clásico", ya que la alianza es hoy un instrumento político y diplomático sumamente amplio y generalizado que puede utilizarse al servicio de las finalidades más diversas, y resulta, por tanto, difícil de tipificar. Y téngase en cuenta la observación, que hace el mismo Profesor AGUILAR (*Ibid.* pág. 52), de que hoy la guerra moderna reclama un nuevo tipo de política internacional que hace que la asociación de los Estados (sociológicamente alianza) se convierta jurídicamente en una fórmula de Unión de Estados con personalidad jurídica propia, y de ahí que todos los actuales instrumentos internacionales de carácter más o menos defensivo propendan a adoptar los moldes de la confederación o federación.

por sus propios medios, reclama la total integración de fuerzas y elementos en una organización supranacional.

11

La integración militar europea fué una iniciativa francesa, al intentar resolver su clásico temor al resurgimiento del poderío alemán, mediante la incorporación de las fuerzas germanas a una organización militar supranacional que las controlase, y que en el fondo se pensaba estuviera dirigida por Francia. La idea lanzada por Churchill en la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa en Estrasburgo en agosto de 1950, habría de ser recogida por el entonces Jefe del Gobierno francés René Pleven, que, ante la actitud anglosajona de auspiciar el rearme alemán, antes de que pasaran tres meses sometía a la Asamblea Nacional el proyecto de Ejército europeo, embrión del cual, después de dos años de negociaciones y de compromisos, y tras de ser vencidos temores y dificultades puestas siempre por Francia, incluso pocas horas antes de la signatura del Tratado de París, saldría la Comunidad Europea de Defensa integrada por las seis naciones occidentales, y con el apoyo, aunque desde fuera, de los Estados Unidos e Inglaterra.

Durante otros dos años, mientras las naciones del Benelux y luego la Alemania federal decidieron ratificar constitucionalmente el Tratado instituyente de la C. E. D., e Italia se mostraba dispuesta a la ratificación, nuevamente Francia acudió a la táctica de las dilaciones y de los compromisos, desconfiando siempre de su misma obra ante el pujante resurgimiento de la Alemania occidental, y buscando garantías más estrechas de los anglosajones. Protocolos interpretativos adicionales plasmando estas garantías fueron añadidos al Tratado de la C. E. D. (6).

(6) Finalmente, el 13 de abril de 1954, Inglaterra concluyó un acuerdo con la C. E. D. para colaborar más estrechamente en la defensa continental. Por tal acuerdo, un Ministro británico asistiría a la reunión del Consejo de Ministros de la Comunidad y un representante inglés estaría en contacto con el Comisariado. Además, el Gobierno de Londres se comprometió a seguir manteniendo en el Continente europeo las Divisiones que fueran necesarias para contribuir en forma adecuada a las fuerzas de la O. T. A. N. Manifestó entonces Eden: "Una cláusula estipula la inclusión de unidades del ejército y de las fuerzas aéreas británicas en Europa a las órdenes del Comandante Supremo aliado. Estamos dispuestos a poner la división acorazada británica que está ahora en Alemania dentro del cuerpo de la C. D. E. tan pronto como este organismo esté dispuesto para recibirla. Mientras dure la amenaza al mundo occidental, nosotros

Mas Francia estaba gravemente dividida ante la C. E. D. y los mismos gobernantes que habían concebido la Comunidad Europea de Defensa, temiendo que el Parlamento francés se negara a ratificar el Tratado de París, fueron aplazando la hora de la decisión parlamentaria. Por una parte, comunistas y nacionalistas independientes y ex gaullistas se oponían abiertamente; por otra parte, democristianos, grupos centro-derechistas y la mayor parte de los socialistas se declaraban a favor; en el medio, se produjo una división en algunos partidos políticos como el radical-socialista, donde, frente a una mayoría, numerosas personalidades se mostraban francamente contrarias. Hubiera sido preciso que los Gobiernos "cedistas" plantearan con toda decisión el problema, jugándose el Poder para lograr la aprobación parlamentaria, tal vez con bastantes posibilidades de éxito. Pero a estos gobernantes se les pasó el turno, y por primera vez en la Cuarta República francesa el Movimiento Republicano Popular dejó de controlar la cartera de Asuntos Exteriores, de la que se encargó el 14 de junio, junto con la Jefatura del Gobierno, el radical-socialista Pierre Mendès-France.

Desde su discurso de investidura parlamentaria, Mendès-France introdujo en la política francesa un tono nuevo, tajante y al propio tiempo oscuro (7). Comenzó fijándose el plazo de un mes para terminar el problema de Indochina, para luego esforzarse por sentar las bases de un acuerdo de compromiso entre partidarios y enemigos de la C. E. D., de forma que "nuestros aliados conocerán antes de transcurrido un corto plazo la respuesta clara y *constructiva* de Francia, que durante tanto tiempo y con tanta razón han estado esperando".

Dedicado así primeramente al problema surasiático, justamente en el

y nuestros asociados estamos dispuestos a tener, durante años, fuerzas y armas capaces de detener la agresión, que sean de una seguridad efectiva."

Asimismo, tres días después, el Presidente Eisenhower, en un mensaje a las seis naciones signatarias de la C. E. D., indicaba que "la Comunidad Europea de Defensa formará una parte integrante de la Comunidad Atlántica, y, dentro de esta estructura, asegurará una íntima y duradera cooperación entre las fuerzas de los Estados Unidos y las de la C. E. D. en el Continente europeo". Se comprometía, además, Eisenhower a continuar manteniendo en Europa, incluida Alemania, las unidades de fuerzas armadas norteamericanas que puedan ser necesarias y apropiadas para la defensa de la zona del Atlántico Norte, a estimular la integración de las fuerzas de la C. E. D. y de los EE. UU. con respecto a su mando, instrucción, apoyo táctico y organización logística, y a considerar, finalmente, a cualquier acción que amenazase la integridad o unidad de la C. E. D. como una amenaza a la seguridad de los EE. UU.

(7) Víd. la interesante serie de artículos publicados en *La Libre Belgique*, de septiembre de 1954, bajo el título: *Pourquoi M. Mendès-France perd-il progressivement la confiance des alliés occidentaux*.

plazo que se había fijado Mendès-France logró que en la Conferencia de Ginebra se firmase, el 21 de julio, el cese de hostilidades. Éxito del Jefe del Gobierno francés en cuanto significa la terminación del desangre de la oficialidad gala y la pesada carga financiera; pero éxito pírrico en cuanto el acuerdo no sólo obliga a Francia a virtualmente abandonar Indochina, sino, en especial, en cuanto resulta fácil de prever que la compacta mitad Norte reconocida al Vietminh llegará a unificar todo el país, frente a la dividida mitad Sur del Vietnam.

¿Existió alguna relación entre el acuerdo de Ginebra obtenido por Mendès-France de la U. R. S. S. y de la China comunista, y el problema del Ejército supranacional europeo? Dejando aparte la cuestión de que merced a las "infiltraciones" producidas en el Comité de Defensa Nacional, organismo supremo de dirección de los asuntos militares franceses, el Vietminh pudo saber a ciencia cierta la situación real de Francia en Indochina en sus aspectos militares y políticos (es seguro que las potencias comunistas conocían exactamente los límites a que los franceses podían llegar), parece que la Unión Soviética pensó sacaría más provecho del "éxito" de Mendès-France que de un fracaso que lo desmontaría del Poder, ya que, afianzado en el Gobierno, el porvenir de la C. E. D. era muy problemático. La U. R. S. S. podía razonablemente esperar que el Jefe del Gobierno francés, mejor que ningún otro político gala, podría impedir la formación del Ejército supranacional europeo.

Y tal cálculo no resultó fallido. Por eso al final de la Conferencia de Bruselas pudo escribir un periodista francés, como resumen elocuente de la actuación de su Jefe de Gobierno: Moscú triunfa (8).

III

El 19 de agosto de 1954 dió comienzo en Bruselas la Conferencia de ministros de Asuntos Exteriores de los seis Estados signatarios del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa. Cuatro días más tarde se disolvió sin haber podido llegar a un acuerdo mínimo efectivo, aunque sí en el comunicado conjunto de la reunión los representantes de los seis Gobiernos confirmaron que seguían manteniendo, "sin alteración", los cuatro "prin-

(8) PIERRE BRISSON en *Le Figaro* de 23 de agosto de 1954.

cipales objetivos de su política europea": 1) Estrechar la cooperación europea de forma que se proteja a la Europa occidental contra las fuerzas que la amenazan; 2) Evitar toda neutralización de Alemania; 3) Contribuir a la unificación de Alemania y a su participación en la defensa común, y 4) Preparar una fórmula económica y política para la integración occidental.

La Conferencia de Bruselas se redujo, en rigor, a un forcejeo por parte de Mendès-France para retirar el carácter supranacional al Ejército europeo, frente a la actitud de rechazo firme de los restantes cinco ministros, que formaron un bloque sin fisuras (9).

Fundamentalmente, el Jefe del Gobierno francés pretendió paralizar el Comisariado de la C. E. D. con el fin de reducir lo más posible el carácter supranacional de la Comunidad, alargando el período de actuación nacional, e introducir medidas discriminatorias contra Alemania. Más en concreto (10), Mendès-France estimó como indispensables la aceptación de

(9) Es de notar que Adenauer no fué quien directamente se opuso más a las enmiendas francesas. Churchill le había escrito, durante la Conferencia de Bruselas, exhortándole a no romper las negociaciones obedeciendo a un momento de mal humor. Pero el canciller alemán se vió sólidamente respaldado por los demás Ministros. No es exacto —como afirma NICOLAS CHATELAIN en *Le Figaro* del 24 de agosto— que "la intransigencia de Adenauer es principalmente responsable del fracaso de la negociación". El mismo Mendès-France lo reconoció en su discurso ante la Asamblea francesa el 29 de agosto, al decir: "En Bruselas nos encontramos con una negociación sin precedentes. En el transcurso de aquellos cinco días, penosos y humillantes para nosotros, tuvimos ante nosotros un bloque único de cinco interlocutores, un bloque que estaba firme en cada cuestión."

(10) Mendès-France presentó en Bruselas un Protocolo para la aplicación del Tratado de París, que comprendía siete títulos: 1.—Relaciones de la C. E. D. y de la O. T. A. N. 2. Organización y funcionamiento de los organismos de la Comunidad. 3.—Disposiciones relativas a los grados militares. 4.—Disposiciones militares. 5.—Establecimiento de programas militares. 6.—Disposiciones económicas y financieras; y 7. Disposiciones generales.

Los puntos principales de las enmiendas francesas se han sintetizado así: 1) Todas las decisiones del Consejo de la O. T. A. N. sobre defensa europea deben ser unánimes y tomarse en sesión conjunta con la C. E. D. 2) La sede de la C. E. D. estará en el mismo lugar que la de la O. T. A. N. 3) La existencia de la O. T. A. N. será ampliada por período indefinido. 4) Los Estados Unidos y Gran Bretaña se comprometerán a mantener fuerzas en el Continente europeo, incluida Alemania, en tanto dure la actual amenaza. 5) El Tratado de París podrá darse por terminado si los EE. UU. o Gran Bretaña retirasen sus tropas del Continente europeo. 6) El Tratado de la C. E. D. podrá ser denunciado en caso de reunificación de Alemania. 7) El derecho de veto en el Comisariado de la C. E. D. se ampliará de los tres años actuales a ocho. 8) Durante este período de ocho años, el Comisariado no apelará ante el Tribunal. 9) Se tomarán medidas de descentralización del Comisariado. 10) Antes del término de ocho años, será convocada una Conferencia de los Estados miembros de la Comunidad para que decidan la forma en que ha de ser modificado el Tratado. 11) Durante los cinco primeros años, los miembros del Comisariado no podrán pertenecer a la Alta Autoridad de

cinco emiendas al Tratado de París, que no habrían de ser aprobadas: 1.^a Atenuación grande del carácter supranacional de la autoridad común de la C. E. D. mediante la concesión de un derecho de veto suspensivo durante ocho años a cada miembro de la Comunidad contra cualquier decisión del Comisariado que considerase afectaba a sus "intereses vitales", pudiendo sólo suprimirse este derecho de veto por acuerdo unánime de los seis Gobiernos; 2.^a Limitación del derecho de recurso del Comisariado ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad contra cualquier Estado miembro que faltase a una obligación establecida en el Tratado de París; 3.^a Las reglas comunes concernientes a varios dominios (status del personal, reclutamiento, disciplina) deberían entrar en vigor conjuntamente después de un período inicial que sólo terminaría cuando estas reglas hubieran sido establecidas para *todas* las materias previstas por el Tratado; 4.^a Descentralización del Comisariado, mediante la cesión, durante el "período inicial", de la ejecución de algunas de sus tareas a los diferentes Estados miembros, y 5.^a Sólo los Estados que ya tuvieran ejércitos nacionales podrían continuar nombrando a sus oficiales.

Frente a este plan francés los demás Estados se mostraron dispuestos a hacer concesiones, con tal de que éstas no condujeran a la paralización del poder de los órganos comunes de la C. E. D., ni a dejar al libre criterio nacional el apreciar la variación de circunstancias que obligaran a la extinción del Tratado (como la disminución de la presencia anglosajona). Más concretamente (11), el ministro belga Spaak, en sus contrapropuestas, apro-

la C. E. C. A. 12) Durante los primeros cuatro años, los Estados miembros mantendrán en sus ejércitos el régimen propio de ascensos, siendo susceptible de ampliación este plazo; y 13) La integración de las fuerzas terrestres en la C. E. D. sólo se llevará a cabo en la "zona avanzada".

(11) La Declaración interpretativa del Tratado de París, presentada como contrapropuesta, se ha sintetizado en los siguientes puntos principales: 1) La C. E. D. es uno de los elementos de una política internacional pacífica, estrictamente de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, integrados en el Pacto del Atlántico Norte. 2) Si la O. T. A. N. se disuelve, o los Estados Unidos y Gran Bretaña reducen sustancialmente sus fuerzas en el Continente europeo, cualquier miembro de la C. E. D. podrá retirarse de ella, y, previas consultas conjuntas; podrá darse por disuelta la Comunidad. 3) La C. E. D. no podrá adoptar decisiones de carácter político. 4) Inmediatamente después de entrada en vigor, la C. E. D. establecerá una estrecha cooperación con la O. T. A. N. 5) En el caso de asuntos que afecten en forma muy importante el interés vital de los Estados miembros, las decisiones del Consejo de Ministros de la Comunidad deberán ser aprobadas por unanimidad. 6) Deberá evitarse la excesiva centralización del Comisariado. 7) El Comisariado deberá buscar todos los medios posibles de conciliación antes de apelar al Tribunal. 8) Las normas sobre personal y disciplina del Ejército europeo entrarán en vigor al final de un período inicial, y única-

badas por Alemania, Bélgica, Italia, Luxemburgo y Países Bajos, llegó a ofrecer las siguientes concesiones principales: 1.ª Derecho de secesión en el caso de que la O. T. A. N. fuera disuelta o las potencias anglosajonas redujeran su contribución militar; 2.ª Salvaguardia de los derechos nacionales mediante el reconocimiento de que a la Comunidad no le correspondería tomar decisiones políticas, y de que sería preciso el acuerdo unánime en el caso de que alguna decisión concerniera a los intereses vitales de cualquier Estado miembro; 3.ª Descentralización de las funciones del Comisariado, y no uso del recurso al Tribunal hasta agotar todas las posibilidades de conciliación; 4.ª Las reglas comunes entrarían en vigor, después de un período inicial, por decisión unánime del Consejo de Ministros de la Comunidad, siendo de aplicación, mientras tanto, concurrentemente, las leyes y reglamentos en vigor en los Estados miembros por las autoridades nacionales y el Comisariado, que cooperarían para ello sin atentar a los poderes de la Comunidad; 5.ª Posibilidad de introducir en el Ejército europeo unidades básicas originarias de los Estados miembros de la O. T. A. N.; 6.ª El proyecto de presupuesto de la Comunidad, establecido por el Comisariado, sería sometido previamente a cada Parlamento nacional; 7.ª Se invitaría a la Gran Bretaña a participar en las reuniones del Consejo de Ministros, para asociarla más estrechamente a la Comunidad, y 8.ª Respecto de un justo equilibrio entre las diferentes industrias de cada Estado signatario para el suministro de pedidos a la Comunidad.

Las pocas pero sustanciales diferencias entre ambos planes no pudieron ser superadas en la Conferencia de Bruselas (12). En un último intento, los cinco Gobiernos llegaron a comprometerse a tener, en el corto plazo de dos años, una nueva Conferencia para revisar el Tratado de la C. E. D., si

mente por decisión unánime del Consejo de Ministros de la Comunidad. 9) Durante el período inicial, la ejecución de ciertas tareas deberá encomendarse a los Estados miembros, sin que se infrinjan las facultades de la C. E. D. 10) La C. E. D. y la O. T. A. N. pueden integrar unidades de cualquiera de ellas en la otra. 11) El Consejo de Ministros de la C. E. D. se reunirá tan a menudo como sea posible, e invitará al Gobierno británico a participar en sus reuniones cuando se trate de asuntos que afecten a la cooperación entre la C. E. D. y la Gran Bretaña; y 12) Deberá establecerse un equilibrio entre las industrias de las naciones miembros de la C. E. D. en cuanto a la formulación de pedidos de armas y equipos.

(12) El Plan Spaak preveía tres clases de cuestiones: 1) Aquellas sobre las cuales era fácil llegar a un acuerdo. 2) Las que no causaban grandes dificultades por ser de carácter interpretativo; y 3) Las que alteraban el carácter de la C. E. D., creaban discriminaciones y obligaban a una nueva ratificación del Tratado a los Parlamentos de Bonn, Bruselas, La Haya y Luxemburgo.

uno de los Estados miembros lo pidiese, pero Mendès-France, pese a las presiones británicas y, sobre todo, norteamericanas (David Bruce, embajador de los E. E. U. U. cerca de la C. E. C. A. llegó hasta a intervenir directamente en la Conferencia), no cedió, tal vez teniendo más en cuenta la aritmética parlamentaria francesa que las necesidades generales de la integración para la defensa de Europa. Y en medio del mayor aislamiento de Francia, la Conferencia de Bruselas terminó reconociendo su resonante fracaso.

En estas condiciones Mendès-France, después de entrevistarse con Churchill y Eden —que le reiteraron los dos imperativos de la hora: la necesidad de una contribución alemana a la defensa común y la urgencia de reconocer a la República federal la soberanía política—, se presentó ante la Asamblea francesa con el claro propósito de que, abstenido el Gobierno de tomar posición y sin plantear la cuestión de confianza, se hundiera la proyectada Comunidad Europea de Defensa, como así sucedió cuando, después de variadas maniobras parlamentarias, el 30 de agosto de 1954 la Asamblea Nacional francesa, sin tan siquiera llegar a debatir el texto del Tratado de París, lo rechazó mediante el voto de 319 diputados (incluidos los 99 comunistas) contra 264.

Francia cerró así un largo período de esperanzas y de temores, enterrando la más clara posibilidad de integración europea que ella misma había engendrado. Acertaba el *New York Times* al proclamar: “La causa de la defensa occidental y la unificación europea ha sufrido un golpe de vértigo cuando la Asamblea Nacional francesa, sin jefe, desjarretada y confusa, ha rechazado el Tratado de la C. E. D., matando, con ello, al menos por ahora, la más prometedor empresa occidental en la postguerra”.

IV

Después del fracaso de Bruselas y del rechazo del Tratado de la C. E. D. en el Palais Bourbon, Francia pasó por unas semanas de aislamiento internacional, en las que no encontraba ayuda en la Gran Bretaña y recibía desaires norteamericanos, mientras los anglosajones parecían dispuestos a proceder al rearme de la Alemania occidental (13), que, por su parte, reac-

(13) En su Declaración de 1 de septiembre, Foster Dulles indicó que la repudiación francesa de la C. E. D., cuyo objetivo fuera “la unificación de la fuerza militar

cionó fuertemente. Ante el rechazo francés de la C. E. D., la República federal se mostró dispuesta a plantear incluso la revisión del Convenio de Bonn, tan íntimamente ligado al Tratado de París (14), indicando que las limitaciones estipuladas para restringir la soberanía alemana, y los controles aceptados dentro del sistema de la C. E. D., necesitaban una revisión que podría ser obtenida mediante negociaciones directas con los Estados Unidos y la Gran Bretaña.

En un primer intento de revisión de la política exterior norteamericana, Foster Dulles solicitó una reunión extraordinaria del Consejo de la O. T. A. N. Pero Inglaterra intervino apaciguadora, buscando una solución de recambio para la C. E. D. Los anglosajones no se atrevieron a dejar completamente aislada a Francia, ante el temor de que fuera capaz de entenderse con la Unión Soviética.

El secretario del Foreign Office realizó un veloz viaje por la Europa occidental, para estimular la adopción de un plan sustitutivo de la C. E. D. El plan Eden alcanzó el mayor éxito: Alemania entraría en la O. T. A. N. para

de la Europa continental en un solo ejército europeo, para poner fin a la era de las guerras europeas", no cambiaba tres hechos básicos: 1.º La defensa efectiva de la Europa continental exige una gran contribución militar alemana. 2.º Alemania no puede ser neutralizada ni continuar indefinidamente limitada su soberanía; y 3.º Sigue siendo precisa la fusión de ciertas funciones de los Gobiernos en instituciones supranacionales.

(14) *Cfr.* L. GARCÍA ARIAS: *El Convenio de Bonn y el Tratado de París*. CUADERNOS DE POLÍTICA INTERNACIONAL, Número 13. Madrid, marzo de 1953. Páginas 165-169.

FRANZ VON PAPEN, refiriéndose a la nueva situación y al Convenio de Bonn, señalaba el punto de vista alemán al escribir: "Ahora consideramos sobradamente superado tal Convenio. Ha cambiado totalmente la situación que dos años antes exigí de nosotros tan amplias concesiones. La regulación de nuestras relaciones con las Potencias ocupantes y la limitación de nuestros derechos de soberanía tienen que estar acordes con las circunstancias actuales. En resumen: la situación política, completamente nueva, exige una solución completamente nueva. El reconocimiento de nuestro derecho de soberanía sin el alto mando de las fuerzas armadas (dentro del marco de la defensa común) es inaceptable." (*Ha sonado la hora de la decisión*. Artículo publicado en la prensa española el 10 de septiembre de 1954.)

Sin embargo, en su discurso del 4 de septiembre, el Canciller Adenauer había reiterado que su Gobierno estaba dispuesto a renunciar voluntariamente a parte de los derechos de la plena soberanía y a imponerse las limitaciones al rearme que demanden la continuación de la política europea.

Con relación no a las dificultades políticas, sino a las jurídicas que hemos expuesto en el artículo citado *supra*, es interesante la afirmación de Mendès-France en su discurso del 25 de agosto ante la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara francesa: "no constituyendo los acuerdos de Bonn un Tratado en el sentido jurídico y constitucional del término, no habría necesidad de una decisión parlamentaria para ponerlos en vigor".

rearmarse y se crearía otra nueva organización europea, "en la cual el Reino Unido pueda desempeñar plenamente una parte" (15), sobre la base del Tratado de Bruselas de 1948. Aceptado en Bruselas, en Roma y en Bonn, en París Mendès-France tuvo que plegarse: era la última alternativa europea que le quedaba. Podría resultar peligrosa para Francia una nueva negativa.

Por su parte, aconsejado por el subsecretario auxiliar del Departamento de Estado norteamericano, Robert Murphy, venido a Europa para conversar sobre la situación de los Gobiernos occidentales, Foster Dulles voló a Bonn para entrevistarse con el Canciller Adenauer y sostener la posición política interior de éste, ante la desilusión alemana que acababa de revelarse en las elecciones de Schleswig-Holstein.

Pero los dos ministros anglosajones se encontrarían en Londres, para confrontar el resultado de sus viajes (16), el del norteamericano sin escala en París. Foster Dulles había prometido a Adenauer que "la soberanía alemana debe ser restablecida lo más pronto posible" y que "Alemania debe participar en plena igualdad de derechos en un sistema de seguridad colectiva" (17), mediante su admisión en la O. T. A. N. Por su parte, Eden se hizo vocero de los recelos franceses y de su petición de garantías frente al rearme germano, pero aportó también el acuerdo con Mendès-France para "desarrollar y reforzar la acción de la Comunidad Atlántica, de realizar la unidad europea con la plena participación de la Gran Bretaña, y de asociar a la República federal a los países del mundo libre" (18), dentro de una alianza político-militar articulada en torno al Tratado de Bruselas de 1948, pero con la exigencia de que la nueva organización occidental europea habría de estar desprovista de dos notas fundamentales de la C. E. D.: el carácter supranacional y la no participación de la Gran Bretaña (19).

(15) Comunicado oficial de las entrevistas Eden-Adenauer en Bonn el 12 y 13 de septiembre de 1954.

(16) Comentando estos viajes, escribió el *Manchester Guardian*: "Los Ministros de Relaciones Exteriores vuelan sobre Europa y se persiguen unos a otros como tábanos."

(17) Comunicado oficial de las conversaciones Dulles-Adenauer en Bonn el 15 y 16 de septiembre.

(18) Comunicado oficial de las conversaciones Eden-Mendès-France en París, el 15 y 16 de septiembre.

(19) En su discurso del 21 de septiembre ante la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, Mendès-France afirmó: "Dos elementos no podían ser aceptados por el Parlamento: el elemento supranacional, primero... la ausencia de la Gran Bretaña, después." Por ello —añadía— "debemos encontrar un lazo, una organización que per-

De esta confrontación de puntos de vista resultaba posible el que se llegara a un acuerdo, y, mordiendo el freno, aunque no velando demasiado ásperas amenazas, el secretario de Estado norteamericano cedió la iniciativa y la dirección a su colega inglés para hacer el último intento de salvar la colaboración europea occidental. Y después de una hábil preparación diplomática dirigida por Eden, con la reunión del Consejo permanente del Pacto de Bruselas para el estudio de los problemas técnicos que ofrecían las modificaciones a realizar, y tras las entrevistas de Foster Dulles con Mendès-France y con Eden la víspera de la Conferencia de Londres, al fin el 28 de septiembre de 1954 pudieron reunirse en *Lancaster House* los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania occidental, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

V

Al comenzar la Conferencia de Londres dos posiciones se enfrentaban ante la doble mediación anglosajona, inclinada a favor de distinto bando. Alemania pedía: 1) Entrada inmediata en la O. T. A. N.; 2) Entrada, junto con Italia, en el Pacto de Bruselas reformado; 3) Derogación del estatuto de las fuerzas de ocupación aliadas, y 4) Devolución de la plena soberanía a la Alemania occidental. Casi paralelamente, Francia quería: 1) Admisión alemana en el Pacto de Bruselas; 2) Creación de un organismo para limitar y controlar los armamentos de las potencias de la Unión Occidental; 3) Devolución de la plena soberanía a la Alemania occidental, y 4) Consideración posterior de la admisión de la República federal en la O. T. A. N. En principio, parecía posible llegar a un acuerdo, si, además, Gran Bretaña se mostraba dispuesta a garantizarlo activamente con su presencia armada.

mita la más amplia participación de la Gran Bretaña. Es ésta un factor decisivo de éxito". Y encareciendo luego la utilización del Pacto de Bruselas, manifestaba textualmente: "Nous remettrons ainsi sur le chantier l'idée européenne." Pero —terminaba el Jefe del Gobierno francés— "se objetará que este Pacto no prevé ninguna autoridad central con carácter ejecutivo. Será preciso crear un organismo especial que responda a este deseo. El establecerá los programas de armamento precisando los máximos en materia de armamento, de efectivos y de material; repartirá la ayuda exterior, admitirá los mandos en los países participantes y tendrá algo que decir para la creación de fábricas nuevas en el Continente. Pero la tarea más importante de esta institución será la de control". En resumen: "Il faut faire l'Europe à la mesure du siècle."

Con un aire entre desconfiado y ausente, el secretario de Estado norteamericano esperaba pudiera llegarse a un compromiso que no fuera una solución equívoca capaz de obligar a los Estados Unidos a un "doloroso reajuste" de su política exterior. La presencia de Foster Dulles era así, por sí sola, una presión decisiva. Si para Mendès-France "gouverner, c'est choisir", ahora tenía ocasión de convertir su lema en realidad. Mas para Eden "negociar es transigir". Y la Gran Bretaña dió el primer paso decisivo (20) ante el primer gesto áspero de Dulles el segundo día de la Conferencia: el Reino Unido se comprometió a continuar manteniendo en Europa continental, incluida Alemania, los efectivos de las fuerzas británicas que actualmente están a las órdenes del S. A. C. E. U. R. (Comandante supremo del mando europeo de la O. T. A. N.), es decir, cuatro divisiones y la correspondiente fuerza aérea táctica, comprometiéndose también a no retirar estas fuerzas sin la aprobación mayoritaria de las potencias de la Unión Occidental, salvo grave crisis en Ultramar. No en vano al embajador francés en Londres le llegaron a caer lágrimas de emoción al escuchar las palabras de Eden: la Gran Bretaña quedaba obligada a seguir en el Continente con sus divisiones durante medio siglo, y Francia ya no estaría sola, con su temor, ante el ejército germano.

Desde este momento los obstáculos que pondría Mendès-France al rearme alemán o a la solución del problema del Sarre serían tan sólo para obtener el mayor control posible o las mayores ventajas económicas, pero el acuerdo principal estaba conseguido. Por ello el domingo día 3 de octubre pudo ser firmada el acta final de la Conferencia de Londres. Se había llegado a un acuerdo de compromiso, cuyos detalles habrán de reafirmarse en una nueva reunión de los "Nueve" a finales del mismo mes en París, no siendo de esperar dificultades irresolubles.

El acta final (21) abarca los siguientes capítulos: I) *Alemania*: Estados

(20) "Mis colegas se percatarán —dijo el Secretario del Foreign Office— de que lo que he anunciado constituye para nosotros un paso, realmente formidable, a dar. También en lo que se refiere a nuestras ideas como en cuanto a nuestra tradición, cualesquiera que puedan ser los imperativos modernos de armamento y estrategia que nos puedan mover."

(21) Además, han sido publicados los cinco Anexos siguientes: 1.º Una declaración invitando a Italia y a la República federal alemana a adherirse al Tratado de Bruselas. 2.º Un documento sobre la contribución defensiva de Alemania y las disposiciones que serán aplicadas a las fuerzas relevadas del mando del S. A. C. E. U. R. sobre el Continente. 3.º La declaración hecha por Eden en la cuarta sesión plenaria de la Con-

Unidos, Francia y Gran Bretaña pondrán fin al estatuto de ocupación y asociarán la República federal al mundo libre en pie de igualdad. II) *Pacto de Bruselas*: Alemania e Italia serán admitidas en la Unión Europea Occidental, cuyas actividades se extenderán a la defensa común de todos los Miembros, con una contribución militar alemana similar a la prevista para la C. E. D., pero sujeta al control de una agencia de armamentos, que asegurará la prohibición de fabricar los armamentos atómicos, biológicos y químicos, y vigilará el nivel de los "stocks". III) *Seguridades anglosajonas*: E.E. UU. continuará manteniendo en Europa las unidades militares necesarias para la defensa conjunta de la zona del Atlántico Norte; Gran Bretaña seguirá manteniendo en el Continente las fuerzas actualmente designadas a la S. A. C. E. U. R.: cuatro divisiones y la fuerza aérea táctica, que no serán retiradas contra el deseo de la mayoría de la Unión Occidental; salvo que se produzca una grave crisis en Ultramar; Canadá continuará manteniendo su política exterior dentro del cuadro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. IV) *O. T. A. N.*: Alemania será invitada a adherirse al Tratado del Atlántico Norte, que deberá tener una duración indefinida, con una estructura reforzada de modo que las fuerzas militares de los Estados Miembros estacionadas en el Continente europeo serán colocadas bajo la autoridad del S. A. C. E. U. R., integradas teniendo en cuenta la eficacia militar, y logísticamente coordinadas, excepto las fuerzas militares que la O. T. A. N. reconozca deben continuar bajo mando nacional. V) *Declaraciones políticas*: La República federal se abstendrá de toda acción agresiva para obtener la reunificación de Alemania o la modificación de sus actuales fronteras. Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña consideran al Gobierno de la República federal como el único Gobierno alemán libre y legítimo representante del pueblo germano; tratarán de lograr un tratado de Paz para toda Alemania para ser concluido con todos sus antiguos enemigos, y que delimitará las fronteras alemanas; buscarán el conseguir, por medios pacíficos, una Alemania libre y unificada; mantendrán la seguridad y el bienestar de Berlín, y considerarán como una amenaza a la paz y a su seguridad todo recurso a la fuerza que amenace la unidad y la integridad de la alianza atlántica, negándole, al Gobierno cul-

ferencia (sobre los compromisos británicos). 4.º La declaración de Foster Dulles en la misma sesión plenaria (promesa de obtener del Presidente Eisenhower las garantías concedidas anteriormente en relación con el Tratado de la C. E. D.); y 5.º La declaración de Lester Pearson en esta sesión.

pable, toda garantía y toda asistencia militar. VI) *Procedimientos ulteriores*: Los principios anteriormente enunciados serán objeto urgentemente de acuerdos detallados, que serán sometidos al Consejo de la O. T. A. N. y a los cuatro Gobiernos directamente interesados en el estatuto futuro de Alemania.

* * *

En alcance hemos llegado desde la Conferencia de Bruselas a la Conferencia de Londres, siguiendo las vicisitudes que la actitud francesa ha hecho sufrir a la proyectada integración militar europea. ¿Cuáles son realmente las diferencias entre el plan de la C. E. D. y el sistema establecido en Londres y seguramente reafirmado en la próxima Conferencia de París? Dada la fecha en que escribimos, y el forzoso cierre cronológico, no podemos ahora intentar establecerlas y juzgarlas en postdata. Quede para próxima ocasión.

LUIS GARCIA ARIAS

4 de octubre de 1954.

